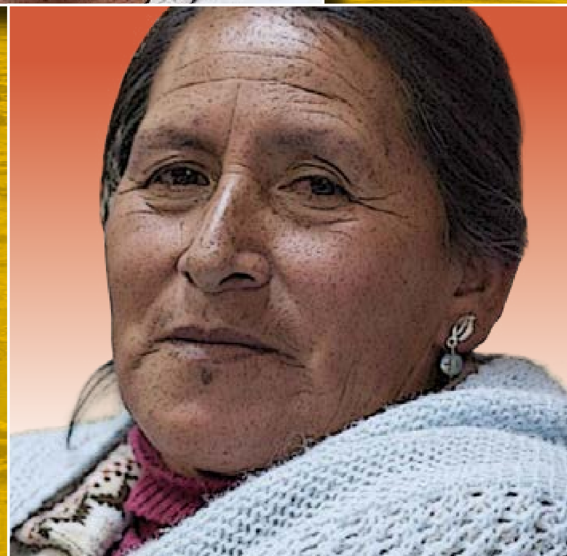
INFORME ALTERNATIVO 2015

SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT









INFORME ALTERNATIVO 2015
SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT

Autor:
Organizaciones Indígenas Nacionales del Perú, con el apoyo del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos.

Ilustraciones:
William Zabarburú Góñaz

Fotos de portada:
Jonathan Hurtado (SERVINDI)
Vlad Dumitrescu (SERVINDI)

Diseño e impresión:
Sonimágenes del Perú S.C.R.L.
Av. 6 de agosto 968, Jesús María - Lima
Teléfonos: 652 3444 / 652 3445

Hecho el Depósito legal en la Biblioteca Nacional del Perú N° 2015-XXXXX

Primera Edición: Octubre de 2015, consta de XXXX ejemplares

Hecho e impreso en el Perú.

CONTENIDO

Presentación

Los pueblos indígenas y originarios existimos desde mucho antes de que se formase el Estado peruano; nuestras comunidades han sido reconocidas como personas jurídicas de nivel constitucional y somos sujetos de derechos colectivos. A través de nuestras organizaciones realizamos un trabajo serio y sistemático para garantizar que estos derechos sean respetados en función del estándar internacional de los derechos humanos.

Han transcurrido veintiséis años desde que el Convenio 169 sobre Pueblos Indígenas y Tribales en Países Independientes fuera adoptado por la Conferencia General de la Organización Internacional del Trabajo - OIT, lo que hace de esta una ocasión especial para observar, reflexionar y exponer nuestras recomendaciones respecto de los avances y desafíos pendientes en la materia.

En el Perú, los derechos colectivos que son garantizados por este tratado internacional comienzan a ser exigibles desde su entrada en vigencia en febrero del año 1995. Los pueblos indígenas y la sociedad civil peruana asumimos el firme propósito de contribuir a la aplicación y el respeto del Convenio 169 de la OIT, con el horizonte de lograr la autodeterminación de los habitantes ancestrales del país.

El presente informe, Perú: balance 2015 de los pueblos indígenas sobre el cumplimiento del Convenio 169 de la OIT, incluye eventos, procesos y desarrollos jurídicos que han tenido lugar entre julio de 2013 y junio de 2015 y representa el esfuerzo realizado, por octavo año consecutivo, por las Organizaciones Indígenas Nacionales del Perú, con el apoyo del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, para reportar ante la OIT la situación de sus derechos con respecto a la actuación del Estado peruano.

Este informe se presenta través de la Confederación General de Trabajadores del Perú - CGTP, para ser considerado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT-CEAR. En suma, este documento es fruto del esfuerzo de las siguientes instituciones:

- Organizaciones nacionales Indígenas del Perú:
- Asociación Interétnica de Desarrollo de la Selva Peruana - AIDESEP
- Central Única Nacional de Rondas Campesinas del Perú - CUNARC
- Confederación Campesina del Perú - CCP
- Confederación Nacional Agraria - CNA
- Federación Nacional de Mujeres Campesinas, Artesanas, Indígenas, Nativas, Asalariadas del Perú - FENMUCARINAP
- Organización Nacional de Mujeres Indígenas Andinas y Amazónicas del Perú - ONAMIAP
- Unión Nacional de Comunidades Aimaras - UNCA

Organizaciones integrantes del Grupo de Trabajo sobre Pueblos Indígenas de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos:

- Asociación Paz y Esperanza
- Asociación Pro Derechos Humanos - APRODEH
- Asociación Proyecto Amigo de Huamachuco
- Asociación Servicios Educativos Rurales - SER
- Centro Amazónico de Antropología y Aplicación Práctica - CAAAP
- Centro de Derechos y Desarrollo - CEDAL
- Comisión de Derechos Humanos - COMISEDH
- Comisión Episcopal de Acción Social - CEAS
- CooperAcción
- Derecho, Ambiente y Recursos Naturales - DAR
- Earth Rights International - ERI
- Fórum Solidaridad Perú - FSP
- Fundación Ecuménica para el Desarrollo y la Paz - FEDEPAZ
- Grupo Amigo
- Instituto de Defensa Legal - IDL
- Instituto de Defensa Legal del Ambiente y el Desarrollo del Sostenible Perú - IDLADS Perú
- Instituto del Bien Común – IBC
- International Work Group for Indigenous Affairs - IWGIA
- Red Agua, Desarrollo y Democracia - REDAD Piura
- Red Muqui
- Secretaría Ejecutiva de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos
- Servicios en Comunicación Intercultural - SERVINDI

El presente documento se encuentra dividido en dos capítulos y un apartado con recomendaciones.

El primer capítulo presenta la agenda planteada por las organizaciones indígenas representativas en materia de territorios y recursos naturales, institucionalidad indígena, consulta previa, criminalización de la protesta, educación intercultural, salud intercultural y mujer indígena.

El segundo capítulo plantea un análisis sobre distintos temas vinculados con los derechos colectivos de los pueblos indígenas. Aspecto central de este capítulo es la evolución del derecho a la consulta previa, que adquirió fuerza de ley en 2011 (Ley N° 29785) y fue reglamentada para su aplicación en 2012 (Decreto Supremo N° 001-2012-MC). Han finalizado ya diez procesos de consulta, pero solo uno de ellos cuenta con la promulgación de la medida consultada. Actualmente son quince los procesos de consulta en plena realización y que ponen a prueba las competencias del Estado para hacer respetar este derecho fundamental de los pueblos indígenas.

Otros temas analizados en este segundo capítulo son el poco avance en el tema de institucionalidad indígena, la situación de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial - PIACI, los derechos a la salud y educación intercultural, los derechos de las

mujeres indígenas, y la relación entre los pueblos indígenas, el cambio climático y la soberanía alimentaria.

Además, en el contexto del segundo capítulo se presentan brevemente diversos casos emblemáticos de conflictos sociales que evidencian las violaciones a los derechos de los pueblos indígenas que actualmente vienen ocurriendo en nuestro país.

Finalmente, una última sección presenta las recomendaciones que los pueblos indígenas y las organizaciones que han elaborado este informe plantean al Estado —y a la sociedad en general—, con el propósito de la implementación, respeto, cumplimiento y garantía de los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

CAPÍTULO 1:
LINEAMIENTOS DE LA AGENDA INDÍGENA EN EL PERÚ





Defensa de los territorios indígenas y de los recursos naturales, con respeto de nuestro derecho a la autodeterminación

El derecho al territorio es el pilar fundamental de nuestra agenda histórica. Su pleno reconocimiento, respeto y protección por el Estado y la sociedad peruana son esenciales para garantizar nuestra existencia y continuidad histórica. En efecto, solo a partir de ello podremos considerar que existen condiciones políticas, jurídicas, económicas y sociales adecuadas para garantizar el ejercicio y desarrollo de la autodeterminación y autonomía que nos reconocen el Convenio 169 de la OIT, la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, la jurisprudencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y la propia Constitución Política del Perú. Este derecho incluye:

a) *Formalización y titulación de territorios*. Sigue siendo una de las principales deudas históricas del Estado hacia los pueblos originarios del Perú, pues, a pesar de que estos son propietarios de sus territorios por el solo hecho de su posesión, ocupación, uso y acceso, es indudable que la formalización contribuye a la precisa identificación, delimitación y acreditación de los espacios territoriales que les corresponden y de las áreas y recursos naturales necesarios para su existencia.

   Sin embargo, al encontrarnos en el cuarto año de gestión del actual gobierno, el panorama para la formalidad jurídica de los territorios indígenas no ha mejorado en nada. Los gobiernos regionales continúan paralizados en materia de saneamiento y formalización de territorios comunales y siguen sin impulsar estos procesos con el pretexto de la falta de recursos y capacidades. Es más, no existe una cifra oficial de las comunidades existentes y menos aún de las que carecen de títulos inscritos. Hay contradicciones sobre estas cifras entre las diversas entidades estatales, las ONG que trabajan el tema y las organizaciones indígenas. Solo el Ministerio de Agricultura y Riego - MINAGRI viene realizando un tímido esfuerzo al impulsar un nuevo programa de titulación de tierras rurales con el financiamiento del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, el cual se prevé ejecutar a partir de 2015. No obstante, al preverse la formalización de una cantidad muy pequeña de comunidades campesinas y nativas en comparación con aquellas que aún requieren ser tituladas en todo el territorio nacional, quedan muchas dudas sobre su idoneidad frente a las expectativas de los pueblos indígenas.

   Se suma a lo anterior la continuidad de la irracional política económica que privilegia un modelo primario exportador como la principal alternativa para lograr el 'desarrollo' nacional, la que se expresa a través del otorgamiento de concesiones extractivas y de la promoción de megaproyectos de manera irresponsable, desordenada y sin criterios ambientales y de territorialidad, política errada que genera múltiples superposiciones de derechos donde los más afectados son los territorios indígenas.

b) *Territorio y recursos naturales*. Para los pueblos originarios, nuestro territorio es sagrado por ser la expresión más directa y cercana de la Pachamama, la Madre Tierra. Nuestro territorio es uno e indivisible y no existe discontinuidad ni separación entre la tierra y los demás seres y elementos que se ubican en su superficie y en su interior. Es esta profunda concepción del territorio la que nos lleva a proteger y defender su integridad, oponiéndonos tajantemente a cualquier intento de fragmentación física o abstracta por el Estado, cuyas consecuencias más nefastas ya las hemos visto tanto en la parcelación, división y desaparición de nuestros territorios ancestrales como en el otorgamiento de derechos sobre nuestra tierra y nuestros recursos naturales a terceros ajenos a nuestras comunidades.

   Asimismo, en la medida en que nuestro territorio, nuestra Pachamama, es un ser vivo, también tiene derechos que nosotros defendemos y que deben ser respetados; en virtud de ello, nos oponemos a aquellas concepciones que pretenden ver a nuestros territorios como una mercancía, tal y como lo hace el modelo económico imperante. También somos críticos de un enfoque ambientalista que prescinde de las comunidades que habitan los territorios. Tomamos con cuidado la idea de la participación de los pueblos originarios en los beneficios económicos obtenidos por los recursos que se extraigan de nuestros territorios. En efecto, esta propuesta podría resultar sumamente peligrosa en caso de ser aplicada indiscriminadamente y sin tener en cuenta el modelo de desarrollo integral que un pueblo o una comunidad indígena ha decidido para sí mismo sobre la base de su autonomía. Se trata de una nueva manifestación de la concepción eurocéntrica y colonial de 'progreso', y puede generar desastrosas consecuencias sobre nuestras comunidades y pueblos, al producir nuevas formas de etnocidio.

c) *Soberanía alimentaria*. Este concepto, además de remarcar el aporte fundamental que brindamos los pueblos indígenas a nuestro país y al mundo a través de la práctica cotidiana de nuestras actividades económicas, también nos permite recordar a la sociedad que gracias a estas actividades podemos transmitir a las nuevas generaciones nuestros conocimientos, valores y tradiciones ancestrales, asegurando así nuestra pervivencia física, cultural y espiritual.

   No obstante, las actividades agropecuarias y ancestrales (a las que se dedica la mayor parte de la población originaria) siguen abandonadas por el Estado. El centro de atención de las políticas públicas agrarias apunta a favorecer a los agroindustriales dedicados a la exportación de productos con poca demanda nacional, pero muy requeridos por el mercado externo (espárragos, alcachofa, palma aceitera, etcétera). Esto ha impedido que el Perú sea un referente agropecuario mundial a partir de su biodiversidad y los grandes conocimientos de los pueblos indígenas en esta materia. Programas como AGROIDEAS y PROCOMPITE, que brindan financiamiento a los pequeños productores agrarios, les exigen que se constituyan como asociaciones o pequeñas empresas, generando así nuevas formas organizativas al interior de las comunidades indígenas, lo que altera la organización tradicional y, muchas veces, genera conflictos internos. A ello se agrega el hecho de que estos programas privilegian el sembrío de monocultivos como el cacao y la palma aceitera en desmedro de los cultivos tradicionales.

d) *Cambio climático*. Conforme lo expresamos en el III Encuentro Nacional del Pacto de Unidad, los pueblos indígenas "somos conscientes de que el cambio climático y el calentamiento global tienen como una de sus principales causas el modelo de industrialización capitalista y el consumismo irresponsable, alimentado por una economía primario-exportadora a través de actividades extractivas, agroindustriales, los monocultivos y los llamados 'proyectos de desarrollo' altamente contaminantes y consumidores de combustibles fósiles, que secan y destruyen nuestros sistemas hídricos, bosques, suelos, aire y hábitats enteros", ante lo cual los pueblos originarios sabemos que "contribuimos y podemos seguir contribuyendo a frenar el calentamiento global porque desde tiempos inmemoriales desarrollamos conocimientos, sabiduría y formas de vida armónica y equilibrada con la Madre Naturaleza"[1].

   Afirmamos que las diferentes formas de relacionamiento de los pueblos originarios con nuestros territorios, con nuestra Madre Tierra, son alternativas viables y eficientes para contrarrestar los impactos negativos del cambio climático. Estos aportes —que no solo deben ser protegidos, sino también reconocidos en su dimensión técnica y científica— son y serán cada vez más valiosos para la humanidad ante la terrible crisis ambiental que ya padecemos.

   En el año 2014, el Perú fue la sede de la Vigésima Conferencia de Partes de las Naciones Unidas sobre Cambio Climático - COP20. En ese marco, las organizaciones indígenas articuladas en el Pacto de Unidad discutimos y elaboramos un Programa Nacional de Adaptación Comunitaria, el cual fue entregado al Ministerio del Ambiente en su calidad de presidente de la COP20. Nunca obtuvimos una respuesta.

◈ Institucionalidad indígena

El Perú es un país de múltiples naciones que necesitan entenderse e integrarse en condiciones de igualdad a través de un diálogo permanente, donde se reconozcan y respeten las diferencias e intereses diversos. Es por ello que una de nuestras principales

1 Pronunciamiento del III Encuentro Nacional del Pacto de Unidad frente al cambio climático, considerandos 3 y 4, diciembre de 2014. Disponible en: http://pactodeunidadperu.org/?page_id=7832

preocupaciones se centra en la institucionalidad estatal. Esta debería ser un mecanismo fundamental para lograr nuestra integración con el resto del país, a través de una mayor presencia en los espacios del gobierno nacional, regional y local. Para ello se requiere una reforma electoral que nos permita una participación real, directa y efectiva en la gestión y puesta en marcha de las políticas públicas destinadas a lograr nuestro bienestar. Sin embargo, desde la creación del Instituto Nacional de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA, en el año 2005, la institucionalidad indígena ha ido en franco retroceso, al punto que dicha institución fue sustituida por un Viceministerio de Interculturalidad - VMI totalmente dependiente de las decisiones del Poder Ejecutivo y que no ha logrado consolidarse como el ente rector que se esperaba en materia indígena.

En ese sentido, los pueblos indígenas apostamos e insistimos por la creación de un organismo especializado en la materia, con plena autonomía administrativa y presupuestaria, y con real capacidad política e institucional para liderar y coordinar los procesos de diálogo, formulación, implementación, seguimiento y monitoreo de las políticas públicas, normas y programas en materia indígena. Recordemos a tal efecto que el Pacto de Unidad ya ha presentado una propuesta al Ejecutivo, planteamiento que hasta el día de hoy no ha recibido la atención que merece por el actual gobierno a pesar de su importancia.

◈ Derecho a la consulta previa

El panorama actual y el horizonte que se vislumbra con relación al respeto efectivo de este derecho no es el mejor. En efecto, a pesar del tiempo transcurrido, este proceso de diálogo intercultural no se ha implementado conforme al espíritu del Convenio 169 de la OIT, entre otras razones debido a:

- Clara ausencia de voluntad política del actual gobierno, que prioriza los intereses económicos privados por encima de los derechos de la población, entre los cuales los más afectados somos los pueblos indígenas, pues las principales actividades extractivas se realizan en nuestros territorios.
- La constante práctica de diversos representantes del Estado de desconocer y desnaturalizar nuestra condición de pueblos indígenas.
- Ausencia de capacidades del Estado para cumplir efectivamente este derecho, pues existen muy pocos políticos, funcionarios y profesionales conocedores de los asuntos indígenas en sus diversas variables, lo que lleva a que las decisiones sean tomadas con un criterio meramente tecnocrático y económico.
- Limitaciones de las propias organizaciones indígenas, lo que nos impide afrontar estos procesos como es debido, pues a la amplia gama de temas consultables y las múltiples instituciones que convocan nuestra presencia se suma la escasez de recursos económicos y logísticos para afrontar tan variada agenda, la cual requiere en diversos casos la presencia de profesionales competentes y con especialidad en cada tema.

A tres años de aprobada la Ley de Consulta y a veinte años de vigencia del Convenio 169 en el Perú, no se ha realizado una sola consulta legislativa, lo que ha dado lugar a la aprobación y promulgación de leyes (a las que ya nos referimos en el acápite sobre el territorio) que afectan sustantivamente nuestros derechos.

Todo ello nos está llevando a un marcado y preocupante desequilibrio de poder en la relación Estado-pueblos indígenas que va convirtiendo gradualmente en meras formalidades o simples trámites los escasos y poco difundidos procesos de consulta realizados hasta ahora. Los pueblos originarios no concebimos la idea de una consulta

previa sin el correlato del consentimiento libre e informado. En ese sentido, además de reafirmamos en los cuestionamientos que formulamos en su oportunidad a la Ley de Consulta Previa, exigimos que se provean todos los recursos que requieran los diversos procesos de consulta en cada sector y nivel de gobierno para cubrir los costos operativos y humanos que demanden, pero sin condicionamientos ni manipulación de ninguna clase.

◈ Criminalización de la protesta social indígena

Las organizaciones de los pueblos indígenas tenemos claro que los procesos de criminalización contra los líderes originarios que ejercen de manera legítima el derecho a la defensa de sus comunidades son expresión de una política de Estado no declarada, pero sí sostenida y sistemática. Esta política es funcional a la implantación forzada del modelo económico neoliberal y extractivista que el gobierno actual ha decidido continuar y profundizar, sin importarle que, de esta manera, haya traicionado abiertamente las expectativas de la población que contribuyó con su voto a su elección, gran parte de la cual, recordemos, era indígena.

Ante ello, además de insistir en nuestra demanda del cese inmediato a la persecución seguida contra los líderes y lideresas indígenas criminalizados a raíz de los casos de Bagua, Conga, Cañaris, Espinar y otros, exigimos la derogación de aquellas normas que eximen de toda responsabilidad penal a los miembros de las Fuerzas Armadas que hacen uso abusivo y desmedido de la fuerza contra los ciudadanos y ciudadanas que se manifiesten públicamente. En concreto, exigimos la derogatoria del Decreto Legislativo Nº 1095 y la Ley Nº 30151. Rechazamos, asimismo, las campañas que apuntan a vincular nuestros reclamos, movilizaciones y protestas con movimientos subversivos, pretendiendo así mostrarnos como terroristas. Estas calumnias son particularmente graves al recordarnos los luctuosos años de la guerra que desangró a nuestro país durante las décadas de 1980 y 1990. En esos años, con acusaciones similares, la población indígena de nuestro país padeció los peores efectos del conflicto y aportó la mayor cantidad de víctimas, algo que no debemos permitir que se repita nunca más.

◈ Educación intercultural y salud intercultural

a) *Educación intercultural*. Para los pueblos indígenas, los procesos educativos deben respetar plenamente, y promover en igualdad de condiciones, nuestros conocimientos, valores, tradiciones y prácticas culturales. La educación debe garantizar que este patrimonio se transmita a nuestras nuevas generaciones desde la más tierna infancia. Una educación auténticamente intercultural es una herramienta fundamental para lograr la ansiada integración —y no la ‘inclusión’, que es un término que expresa un claro ánimo de asimilación de un sector social sobre otro— que demandan los pueblos indígenas dentro de la sociedad peruana.

   El camino para alcanzar esta aspiración es muy largo aún. A la carencia de educadores que dominen adecuadamente las lenguas originarias, se suma muchas veces su falta de identificación con los valores y prácticas de las culturas locales. Esto lleva a que, conscientemente o no, impongan valores, instituciones, usos y creencias de la cultura dominante. Y con ello, generan el rechazo o la vergüenza de los propios indígenas hacia las prácticas y valores de sus pueblos de origen, afectando de esta manera su autoidentificación. En el plano de las políticas públicas educativas, sigue pendiente la tarea de incorporar no solo metodologías adecuadas para el desarrollo de una educación genuinamente intercultural sino también contenidos interculturales: la historia de los

pueblos, sus saberes diversos, sus aportes a la sociedad peruana. Estas falencias son más visibles aún en la educación técnica y universitaria. Aquellos indígenas que logran concluir alguna carrera profesional difícilmente encuentran incentivos para contribuir con su aprendizaje al desarrollo de sus propias comunidades y pueblos de origen: en la mayoría de casos optan por trabajar fuera de sus lugares de procedencia, acelerando así el proceso de migración que gradualmente está despoblando las zonas rurales de nuestro país.

b) *Salud intercultural*. Los pueblos originarios consideramos que una auténtica política de salud intercultural constituye una estrategia fundamental para la equidad y la integración social. No es fácil, sin embargo, la implementación de políticas y prácticas en salud que incluyan la visión holística de los pueblos originarios. Más allá de los esfuerzos desplegados hasta ahora por el Centro Nacional de Salud Intercultural - CENSI, que promueve la participación de los pueblos originarios en el diseño e implementación de las políticas en salud, se mantienen actitudes y prácticas discriminatorias. La medicina tradicional sigue siendo considerada como accesoria o complementaria al sistema oficial de salud como consecuencia del sesgo que aún existe hacia ella entre los profesionales de la medicina oficial, ya sea por prejuicios, desconocimiento, o por salvaguardar intereses económicos y prestigio.

   Es indispensable promover el reconocimiento y la difusión de nuestra medicina ancestral, reconociendo su gran aporte para la conservación de la salud de un amplio sector de nuestra población (incluyendo a la población no indígena). Hay que brindarle soporte institucional para su desarrollo: recursos para la investigación, la difusión y enseñanza; asimismo, se requiere conservar y proteger los insumos y especies necesarios para su práctica. De esta manera se contribuirá de manera decisiva a la mejora de los estándares de salud de toda la población nacional.

◈ Mujer indígena

Las mujeres indígenas cumplen una labor vital en la pervivencia y continuidad de nuestros pueblos originarios a través de una amplia gama de roles, muchas veces no valorados en su real dimensión y trascendencia. Esto ha llevado a que aún se mantengan ciertas condiciones de desigualdad e inequidad en el trato que les brindan nuestra sociedad, el Estado y las propias comunidades indígenas donde habitan. La tierra y el territorio no solo forman parte de sus medios de vida sino que en buena medida dan sentido a su existencia, pues los consideran como la madre a la que deben cuidar y proteger para recibir su reciprocidad.

Las mujeres indígenas contribuyen de manera decisiva en la gestión y protección del territorio comunal. Su quehacer cotidiano les permite una forma de relacionamiento distinto con la tierra y la naturaleza; son ellas, incluso más que los varones, las que ejercen la defensa decidida de sus territorios cuando estos se ven amenazados. Asimismo, tienen un rol fundamental como protectoras de la diversidad biológica y guardianas de la soberanía alimentaria. A esto se suma su importante papel en la conservación y transmisión de los conocimientos tradicionales, garantizando la continuidad de nuestras culturas y aportando alternativas para enfrentar los efectos negativos del cambio climático.

El machismo y el racismo que imperan en la sociedad las excluyen, las violentan y dificultan el ejercicio en igualdad de condiciones y oportunidades de sus derechos individuales y colectivos. También al interior de las comunidades y pueblos se dan exclusiones. Uno de los ejemplos más recurrentes es el no acceso a una distribución igualitaria de las tierras

comunales, pues existe todavía un fuerte tutelaje del varón hacia la mujer. Aunque ellas participan activamente en la lucha de sus pueblos, acceden con mucha dificultad a los espacios donde se toman decisiones en sus comunidades y fuera de ellas. En el Perú, la distribución de la tierra en las comunidades campesinas[2] es desigual, porque la Ley General de Comunidades Campesinas, Ley Nº 24565, promulgada en 13 de abril de 1987, en su artículo 12, otorga la tierra solo a comuneros calificados, que son los 'jefes de familia', es decir, varones. En el Perú, del total de superficie agrícola, el 79% es de propiedad de los varones y solo el 21% de las mujeres. En la Amazonía la brecha es más amplia: 80,9% de la propiedad en manos de los hombres y apenas 19,1% en manos de las mujeres. Según información del Organismo de Formalización de la Propiedad Informal - COFOPRI, el 20,3% de unidades agropecuarias son dirigidas por mujeres, pero solo el 4,7% de las productoras rurales tiene su título de propiedad. Esto redunda en un mínimo acceso al crédito. En 2013, además, había 898 directivos en las juntas de usuarios de riego, pero solo el 4,23% de ese total eran mujeres.

Asimismo, sigue pendiente lograr el pleno reconocimiento de los derechos comunales de las mujeres indígenas que, por diversos motivos (violencia familiar, migración, fallecimiento de familiares, etcétera), se han quedado solas. Y lo mismo resulta aplicable para la participación indígena femenina en la gestión del desarrollo de sus propios pueblos, comunidades y localidades, donde su intervención aún es reducida o secundaria.

Un escenario parecido se presenta en los procesos de consulta previa: la participación de las mujeres indígenas aún no está debidamente garantizada en condiciones de equidad, pues todavía hay resistencia de las propias organizaciones y comunidades, que privilegian la representación masculina y no suelen delegar a representantes mujeres para estos procesos. Al respecto, cabe recordar que las mujeres tienen un enfoque de la realidad diferente que el de los varones y que este debe ser valorado y considerado plenamente en estos procesos, pues puede contribuir a defender los intereses de los pueblos originarios con una lógica y racionalidad distintas. Es preciso recordar que ellas viven el día a día de sus familias y comunidades. Las mujeres tienen un papel preponderante en el sostenimiento de la vida y el cuidado de nuestras tierras, bosques, agua y de nuestra naturaleza.

Las mujeres indígenas producen casi la mitad de los alimentos que se cultivan en el Perú. Entonces, sufren con más fuerza los efectos del cambio climático, al aumentar la carga de trabajo para la producción agrícola y actividades de subsistencia, como la recolección de agua y leña, realizadas tradicionalmente por las mujeres. Al multiplicarse este trabajo, se saca a las niñas de las escuelas para que ayuden a realizarlo, afectando su derecho a la educación. El mayor impacto del cambio climático en las mujeres indígenas se manifiesta también en la escasez de agua para preparar los alimentos, sembrar los huertos y hacer la higiene familiar. La producción de las chacras decae y los hombres migran en busca de trabajo fuera de la comunidad, entonces ellas se quedan en la chacra y duplican su carga de trabajo, porque al mismo tiempo continúan ocupándose del cuidado de la casa y de los hijos. Pese a todo ello, el Estado carece de mecanismos para que las mujeres indígenas participen en la formulación, implementación y monitoreo de políticas e instrumentos para enfrentar el cambio climático desde sus cosmovisiones, y los presupuestos públicos no consideran partidas específicas para la prevención y atención de desastres naturales.

El porcentaje de mujeres cuya lengua materna es una lengua indígena y que nunca ha ido a la escuela es alto en comparación con las que tienen como lengua materna el castellano: 26% versus 6%. En los niveles secundario y superior, la diferencia crece. En secundaria, el 20% de mujeres hispanohablantes no va a la escuela, en tanto que el

2 Los pueblos indígenas en el Perú están organizados en comunidades campesinas en el Ande y comunidades nativas en la Amazonía.

40% de mujeres indígenas está en esa situación. Por el hecho de haber tenido menos oportunidades educativas, no pueden competir en el mercado ni conocen las dinámicas para la producción y la comercialización de sus productos. Las mujeres indígenas no tienen ingresos fijos. Suelen trabajar en servicios, agricultura y comercio. En las zonas rurales, su especialidad mayor es la cría de animales menores y agricultura. Pero no se reconoce el valor económico de su trabajo. Las mujeres indígenas migrantes trabajan mayormente como empleadas del hogar y como asalariadas en las empresas de agroexportación, en ambos casos sin derechos laborales. Es importante anotar que el Estado peruano aún no ratifica el Convenio 189 de la OIT.

CAPÍTULO 2: BALANCE DE LA SITUACIÓN DE LOS DERECHOS DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS A JUNIO DE 2015



1. DERECHO A LA CONSULTA PREVIA Y AL CONSENTIMIENTO INFORMADO

En 1994, el Estado peruano ratificó el Convenio 169 de la OIT, que entró en vigencia el 2 de febrero de 1995. Pasaron dieciséis años para que se promulgue la Ley Nº 29785 (2011), Ley de Consulta Previa. Un año después vio la luz su reglamento, el Decreto Supremo Nº 001-2012-MC. A pesar de ello, el propio Tribunal Constitucional ha señalado, en su Sentencia Nº 00025-2009-PI, que el Convenio 169 de la OIT (y por ende la consulta previa) es vinculante desde febrero de 1995.



En muchos de los territorios indígenas sobre los que se planifican o ejecutan proyectos de inversión o infraestructura existen pasivos socioambientales de larga data. El Estado suele desentenderse de esto y pretende desarrollar los procesos de consulta sin antes

incluir el tema de los pasivos en una agenda general de discusión, lo que muestra el escaso compromiso del Estado con el medio ambiente y los derechos de los pueblos indígenas. A esto se suma la casi total ausencia del Estado (de sus servicios y programas) en las regiones donde viven los pueblos indígenas, lo que configura contextos de extrema vulnerabilidad y riesgos ante amenazas de intervención externa. Para el Estado, los procesos de consulta deberían ser el punto de inicio de nuevas formas de relación con los pueblos indígenas, incluyendo en esto medidas reparativas frente a los pasivos previos, propuestas integrales en diversos campos (educación y salud, bienestar y economía, conectividad, etc.) y acuerdos específicos en relación con las actividades extractivas que se pretende desarrollar. Lamentablemente no ha sido así. Los limitados acuerdos logrados en los procesos llevados adelante siguen esperando su aprobación oficial por el Poder Ejecutivo.

Al momento de redactar este informe (septiembre de 2015), se registran veintisiete procesos de consulta, entre culminados y en curso. Catorce han concluido: diez en torno a lotes de hidrocarburos (Lotes 169, 189, 164, 195, 175, 190, 191, 197, 198 y 192), dos sobre creación de áreas naturales protegidas (categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional y categorización del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichua) y dos en torno a políticas públicas (la Política Sectorial de Salud Intercultural y el Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre)[3]. Solo dos de estos procesos, el ACR Maijuna-Kichwa y el lote 192, han culminado oficialmente debido a que han contado con la aprobación y publicación de la medida consultada. A pesar de ello, ambos procesos han concluido con muchas dificultades: para la creación la ACR Maijuna-Kichwa el Gobierno tomó dos años (la consulta concluyó en octubre de 2013 y se creó el área en junio de 2015), mientras que la consulta del lote 192 termino de manera intempestiva, cerrando el estado al etapa de Diálogo sin motivación alguna y sin tomar acuerdos con las federaciones de las comunidades en cuyos territorios están la mayoría de pozos del lote.

Dos años después: la primera consulta culmina oficialmente

La primera consulta previa realizada en el Perú bajo la Ley Nº 29785 involucró al pueblo Maijuna. El asunto en consulta fue la creación del Área de Conservación Regional (ACR) Maijuna-Kichwa. Culminó con la firma del acta con los acuerdos alcanzados el 21 de octubre de 2013.

Una de las críticas a este proceso fue que inicialmente no se consultó a todos los actores involucrados. La Federación de Comunidades Nativas del Medio Napo, Curaray y Arabela (FECONAMNCUA) emitió un comunicado el 5 de julio de 2013 señalando que se habían excluido del proceso de consulta a tres comunidades Kichwas de la Federación (Morón Isla, Cruz de Plata y Nueva Argelia) y a una comunidad mestiza (San Francisco de Pinsha)[4]. Finalmente, las comunidades Kichwa fueron incorporadas mediante Informe Técnico Legal Nº 023-2013-GRL-GGR/PROCREL-UTL-FBCE.[5]

A pesar que el proceso de consulta finalizó su etapa de diálogo en octubre de 2013 y cuenta con la aprobación de su expediente técnico desde diciembre de 2013, la promulgación de la medida consultada demoró mucho tiempo. Finalmente, el 17 de junio de 2015 se promulgó el decreto supremo 008-2015-MINAM, el cual creó el Área de Conservación Regional Maijuna-Kichwa. Con esta promulgación culminó oficialmente el primer proceso de consulta previa en el país.

3 El Ministerio de Cultura - MINCU ha puesto a disposición un sitio web con la información actualizada de los procesos de consulta previa realizados: http://consultaprevia.cultura.gob.pe/procesos-de-consulta-previa/

4 Pronunciamiento Richard Rubio – Presidente FECONAMNCUA, Comunidades Kichwas no han sido consideradas en el primer proceso de consulta previa. Disponible en: http://www.aidesep.org.pe/wp-content/uploads/2013/07/PRONUNCIAMIENTO-FECONAMCUA-consulta-acr-maijuna.pdf

5 Acta de Consulta del 21 de octubre de 2013.

Consultas en el sector hidrocarburos: etapa en que debe aplicarse la consulta previa

Con relación a la prospección y explotación de recursos naturales en tierras indígenas, la consulta se encuentra normada en el artículo 15.2 del Convenio 169 de la OIT. En estos casos, para la realización de los procesos de consulta[6]:

- No se necesita la adopción de una medida administrativa o la afectación directa a pueblos, sino basta la planificación de actividades en las tierras que tradicionalmente ocupan.
- Debe darse antes del otorgamiento de derechos de aprovechamiento de recursos naturales, al momento de definir lotes y las condiciones contractuales.
- La consulta incluye los Estudios de Impacto Ambiental - EIA, la revisión de las bases, de los contratos y otros instrumentos legales o administrativos.
- El Estado tiene la obligación de brindar toda la información sobre los impactos del proyecto. En consecuencia, debe consultar los EIA antes de su aprobación.

La normativa nacional vigente en el sector energético no garantiza plenamente la realización de un proceso de consulta previa con estas características. La Ley de Consulta Previa (Ley Nº 29785), en su artículo 9, ha estipulado que corresponde a las entidades estatales establecer qué medidas exactamente debían ser consultadas en las diferentes actividades y cuándo es que existe afectación de derechos colectivos de los pueblos indígenas. De esta forma, pone en manos de estas entidades promotoras señalar en qué etapa de un proyecto extractivo se realiza la consulta previa.

Por medio de la Resolución Ministerial Nº 350-2012-MEM/DM del 20 de julio de 2012, el MINEM estableció las etapas en las que deben realizarse los procesos de consulta en materia de hidrocarburos y electricidad. Con relación a hidrocarburos, estableció que deben ser consultadas las concesiones de transporte de hidrocarburos por ducto y de distribución de gas natural por red de ductos, la modificación de estas concesiones, la autorización de la instalación y operación de ducto para uso propio y principal, y la modificación o transferencia de dicha autorización siempre y cuando se amplíe el terreno de la operación. Asimismo, el Decreto Supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros y gasíferos, y finalmente, el informe técnico favorable para la instalación de plantas de refinación y procesamiento de hidrocarburos y estaciones de servicio. En esta norma se determina, además, la oportunidad de la consulta y la entidad ejecutora. Sobre la entidad ejecutora, en casi todos los casos la responsable era la Dirección General de Hidrocarburos, salvo el caso de consulta del Decreto Supremo que aprueba la suscripción de contratos de exploración y explotación de lotes petroleros, que queda en manos de PERUPETRO.

Esto último se ha modificado en los últimos meses. La Resolución Ministerial Nº 209-2015-MEM/DM, del 4 de mayo de 2015, transfiere la responsabilidad de PERUPETRO a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos del Ministerio de Energía y Minas (con el apoyo de PERUPETRO). Posteriormente, la Resolución Ministerial Nº 237-2015-MEM/DM señala que PERUPETRO continuará durante los siguientes cinco meses, bajo la conducción de la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos, la conducción de los procesos de consulta previa iniciados para los lotes 165, 181, 190, 191, 192, 197 y 198.

6 "La consulta previa en el sector hidrocarburos". *Agenda Ambiental* (2014). Año 3, Nº 7. Disponible en: http://issuu.com/darperu/docs/agenda_ambiental_num_7

Una limitación de este dispositivo es que la medida a consultar es el Decreto Supremo, un documento de apenas dos o tres páginas donde se aprueba la extensión y nomenclatura del lote y se autoriza a PERUPETRO la suscripción del contrato de licencia de hidrocarburos, pero no tiene por objeto la consulta el contrato —documento en el cual se incluyen los detalles en torno a la actividad extractiva propiamente dicha—, como pidieron los pueblos indígenas.

La consulta previa en el sector hidrocarburos

La primera consulta finalizada en el sector hidrocarburos es la que concierne al Lote 169 en Ucayali. Dicho lote se superpone a 400 000 hectáreas de comunidades indígenas amahuacas, asháninkas, ashéninkas y yaminahuas.

El ex relator sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas de las Naciones Unidas, James Anaya, criticó varios aspectos del proceso de esta consulta. En primer lugar, el hecho de que se derivasen a otras instituciones algunos de los pedidos de los pueblos consultados aduciendo que "no estaban relacionados con las medidas administrativas"[7]. En segundo lugar, las características centrales de los acuerdos mismos. Según Anaya, los acuerdos alcanzados:

No contienen los elementos esenciales para ser considerados como acuerdos equitativos centrados en los derechos de los pueblos indígenas, tales como la mitigación de los impactos y la participación efectiva de los pueblos indígenas en el desarrollo del proyecto y en los beneficios que eventualmente genere […]. Tampoco queda garantizado que las comunidades afectadas puedan revisar o participar en la negociación del acuerdo a firmarse entre el gobierno y la contratista para la explotación y exploración de petróleo o gas, aunque fue una preocupación identificada por los representantes indígenas. En este sentido, solo se acordó que "PERUPETRO brindará información periódica (cada cuatro meses) sobre las actividades que se realicen como parte de los proyectos de exploración y explotación de hidrocarburos". Además, los acuerdos logrados no parecen ofrecer una protección adecuada a los derechos sustantivos de las comunidades indígenas afectadas, especialmente durante la futura explotación de hidrocarburos en el lote.[8]



Con estos antecedentes, los pueblos indígenas Kakataibo y Shipibo-Konibo participaron en el proceso de consulta del Lote 195 en la región Ucayali[9], el segundo proceso de este tipo en el Perú. Uno de los primeros acuerdos logrados fue que en el futuro modelo de contrato de licencia entre el Estado y la empresa concesionaria se incorpore una disposición (cláusula décimo tercera) que reconozca el derecho de los pueblos indígenas[10].

7 Anaya, James (2014). Informe del relator especial sobre los derechos de los pueblos indígenas, James Anaya: *La situación de los derechos de los pueblos indígenas en Perú con relación a las industrias extractivas*, A/HRC/27/52/Add.3. Párrafo 51. Disponible en: http://unsr.jamesanaya.org/special-reports/la-situacion-de-los-derechos-de-los-pueblos-indigenas-en-peru-en-relacion-con-las-industrias-extractivas

8 *Ibídem*, párrafo 54.

9 Acta de Evaluación Interna del pueblo Kakataibo, 13 al 15 de marzo de 2014.

10 Primer acuerdo del Acta de Consulta Previa del Lote 195 entre PERUPETRO y pueblo Kakataibo de fecha 29 y 30 de abril de 2014. Disponible en: http://www.perupetro.com.pe/wps/wcm/connect/34fe6a94-cd27-4917-b9f1-c2d5f47806ca/Acta+CP+Lote+195+%2830.04.2014%29.pdf?MOD=AJPERES&Acta%20de%20Consulta%20Previa%20del%20Lote%20195

Debido a que la identificación de los pueblos a consultar, de los asuntos a incluir en la consulta y otros aspectos del proceso están a cargo de la entidad estatal promotora, los alcances de la consulta dependen de la discrecionalidad de la entidad promotora, y, en relación con ella, de los niveles de información y capacidad de exigibilidad para que se alcancen o no ciertos acuerdos. Debido a esto, los acuerdos y garantías alcanzados en un proceso, aunque pueden ser exigidos para su cumplimiento por los pueblos indígenas en una consulta posterior, no son necesariamente acumulativos.

En la consulta del Lote 195, los pueblos indígenas no tuvieron información previa ni del proceso ni de la medida a ser consultada. El modelo del contrato de licencia fue entregado un día antes del inicio de la etapa de diálogo. La composición de la representación de los pueblos indígenas fue otro aspecto controvertido en el proceso[11].

En posteriores procesos de consulta (lotes 164, 189 y 175), los pueblos indígenas obtuvieron algunos resultados positivos. Por ejemplo, continuar con la modificación de la cláusula décima tercera, "Protección Ambiental y Relaciones Comunitarias", referida a los derechos de las comunidades indígenas; el compromiso de PERUPETRO de gestionar con la empresa contratista la incorporación de mano de obra local indígena, y en general, una mejor coordinación con las organizaciones indígenas en las etapas iniciales del proceso. Los procesos incluyeron organismos distintos de PERUPETRO y especializados en temas relacionados, como el Organismo de Evaluación y Fiscalización Ambiental - OEFA, y el VMI, que participaron en talleres de información o vigilancia. Por su parte, PERUPETRO transmitió al Ministerio de Economía y Finanzas - MEF y al Ministerio de Energía y Minas - MINEM una solicitud para que sean los pueblos indígenas los receptores directos del monto de del canon petrolero que les correspondiese. Si bien esto último se ajusta al Convenio 169 de la OIT (en particular a su artículo 15), requiere un cambio en la legislación nacional. Por último, los acuerdos incluyeron el compromiso de PERUPETRO de hacer el seguimiento de los convenios que se firmen entre comunidades y empresas.

11 Inforregión (mayo de 2014). Revisarán contrato de licencia de hidrocarburos del Lote 195. Disponible en: http://www.inforegion.pe/portada/181807/revisaran-contrato-de-licencia-de-hidrocarburos-del-lote-195/

Consulta Previa Sobre El Lote 192 (Ex Lote 1ab)

La licitación de este lote tiene como antecedente directo cuarenta años de explotación de hidrocarburos en la zona, bajo la denominación de Lote 1AB, con serios impactos sociales y ambientales. En la medida en que el Estado no asumió su responsabilidad frente a los pasivos sociales y ambientales existentes, las federaciones indígenas exigieron condiciones mínimas para ingresar al proceso de consulta. La no atención a sus demandas llevó a que el proceso se mantuviera suspendido desde febrero de 2013 hasta inicios del 2015. Recién en marzo de 2015 se logró un acuerdo entre las organizaciones indígenas y la Comisión Multisectorial de "Desarrollo de las Cuencas del Pastaza, Tigre, Corrientes y Marañón, del departamento de Loreto" (Resolución Suprema Nº 119-2014-PCM de marzo de 2014). En abril de 2015, luego de arduas negociaciones, se inició el proceso de consulta previa del Lote 192 (ex Lote 1AB). La consulta se realiza por pueblos (a través de las federaciones del Pastaza, Tigre y Corrientes: FEDIQUEP, FECONAT y FECONACO respectivamente) y no con comunidades (a pesar que en el Plan de Consulta se han ubicado veinticinco comunidades afectadas dentro del lote) y se elaboraron dos planes de consulta: uno para las federaciones de Corrientes y Pastaza y otro para la federación del Tigre.

Tras un primer intento frustrado (por el cambio de la entidad promotora de la consulta, la convocatoria a federaciones recientemente creadas y problemas logísticos) la reunión para la aprobación del plan de consulta tuvo lugar entre el 19 y el 23 de mayo de 2015. Poco antes de la reunión, PERUPETRO hizo públicas las bases de la licitación y el modelo de contrato. Frente a ello, los Apus (líderes indígenas) de FEDIQUEP y FECONOCACO expresaron su malestar, dado que, con la licitación lanzada, era muy difícil modificar el modelo de contrato. Lograron que se aceptase incluir en la consulta algunas cláusulas del contrato y se hicieron aportes al respecto. Lamentablemente, el plan de consulta definió tiempos muy cortos para las reuniones de información y evaluación interna: tres reuniones de información a lo largo de dos semanas para las federaciones del Corrientes y Pastaza, dos eventos para las federaciones del Tigre; tres asambleas para la evaluación en Corrientes y Pastaza y dos eventos para la federación del Tigre.

Luego de realizadas las reuniones de evaluación previa, se frustró hasta tres veces (14 de julio, 23 de julio y 14 de agosto) el diálogo con las federaciones de Corrientes y Pastaza. Finalmente, mediante Oficio Nº 1518-2015-MEM/DGAAE, el Ministerio de Energía y Minas dio por concluido el proceso de Diálogo argumentando que no encontraron respuesta por parte de las organizaciones indígenas sobre las propuestas del Estado.

Finalmente, el 29 de agosto de 2015, salió publicado el Decreto Supremo Nº 027-2015-EM, mediante el cual se aprueba la firma de contrato de servicios temporal para la explotación de hidrocarburos del lote 192 con Pacific Stratus. Con ello, el proceso de consulta del lote 192 se convirtió en el segundo proceso de consulta previa en culminar oficialmente, aunque es necesario señalar que esto se produjo de manera unilateral por parte del Estado y sin llegar a acuerdos con las federaciones de las cuencas de los ríos Corrientes y Pastaza, que son aquellas que representan a las comunidades en cuyos territorios están la mayoría de pozos del lote.

A pesar de ello, desde el 12 hasta el 24 de septiembre, las comunidades del Corrientes y Pastaza tomaron nueve de las doce baterías del lote, mostrando su oposición al arbitrario cierre del proceso de Diálogo por parte del Estado. Hasta el cierre de este informe, la paralización se había levantado debido a que a la zona había llegado una Comisión de Alto Nivel, encabezada por el Ministro de Vivienda, para negociar con las comunidades locales

La consulta previa en el sector minero

Pese a que en agosto del año 2014 la viceministra de Interculturalidad Patricia Balbuena anunció que "la primera consulta previa en minería tendría lugar en el primer semestre de 2015"[12], esta no se ha realizado hasta septiembre de 2015. Los gremios empresariales mineros se pronunciaron en dicha ocasión en rechazo a su realización, y plantearon denunciar el Convenio 169 de la OIT.

La Defensoría del Pueblo, en carta remitida al Presidente de la República Ollanta Humala, había exhortado "a atender oportunamente la agenda pendiente con los pueblos indígenas", siendo uno de dichos pendientes el que "transcurridos veinte años de vigencia del Convenio 169 aún no se ha realizado ningún proceso de consulta previa en el sector minero".

Daniel Sánchez, jefe del Programa de Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo, ha informado al respecto que "el año 2014 se aprobaron dieciséis proyectos sin consulta previa. En nueve de ellos, el MINEM indica la inexistencia de población indígena en las zonas andinas donde se realizarán"[13]. Para ello se basa en "presuntos documentos del Ministerio de Cultura" que no son parte de los expedientes[14], y en otros cinco, en la supuesta renuncia "voluntaria" de las comunidades a su condición de indígenas a través de actas "bastante controvertidas"[15]. En las dos comunidades restantes, la decisión del MINEM se basó en consultorías que, "inexplicablemente, niegan la condición étnica de las comunidades, aun cuando más del 95% de sus integrantes tiene como lengua el quechua"[16].

Esta situación de marginación de las comunidades campesinas se constata también ante el hecho de que aún no se completa la publicación de la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Ministerio de Cultura, lo que afecta "especialmente a los pueblos indígenas andinos de habla quechua, que ven dificultado el ejercicio de su derecho a la consulta previa", como ha señalado la Defensoría del Pueblo.

Finalmente, a principios de septiembre de 2015 se aprobó el plan de consulta del proyecto minero Aurora. Para implementar este proceso, el Ministerio de Energía y Minas consultará con la comunidad quechua Parobamba la Resolución Directoral que autorizaría el inicio de actividades mineras de exploración del proyecto Aurora, a cargo de la empresa Focus. De esta forma, se han establecido las reuniones de información, evaluación interna y diálogo para todo el mes de octubre. Este es el primer proceso de consulta previa iniciado en el rubro de minería.

Peticiones denegadas

A finales del 2014 la comunidad campesina de Sajo (distrito de Pomata, provincia de Chucuito, departamento de Puno) y el presidente de la Multicomunal Aimara Marca solicitaron a PERUPETRO ser consultados sobre la adjudicación del Lote 156. PERUPETRO

12 Diario *El Comercio*, 19 de agosto de 2014. http://elcomercio.pe/economia/peru/consulta-previa-mineria-iniciara-2015-noticia-1750844.

13 Oficio Nº 0249-2014-DP/AMASPPI de la Defensoría del Pueblo dirigido al viceministro de Minas, Guillermo Shinno Huamaní. La Defensoría respalda sus observaciones en los resultados del Censo de Población y Vivienda de 2007.

14 Tal es el caso de los proyectos mineros de Antabamba, Ccorisayhua, Constancia, Mila, Picha, Princesa 2, Surichata, Kokan y Tumipampa, donde no habría presencia de pueblos indígenas u originarios. La Defensoría, sin embargo, constató la presencia de las comunidades Pichcachun, San José de Cachipasca de Jesús María, Cullco de Belén, Nueva Unión Ccarapata, Chilloroya, Silco, Pachaconas, Quilcayhuarin y Yacus y que en todas ellas se habla mayoritariamente el quechua.

15 Se trata de las comunidades campesinas de Cancahuani, Corani, Huilcacay Grande y Anquilita, y la comunidad nativa Los Naranjos.

16 Comunidades de Flor de Cantú y Cayhuachahua afectadas por los proyectos de Antamayo y Hierro Aimaraes. Daniel Sánchez, jefe del Programa de Pueblos Indígenas: "El Minem obstaculiza la consulta previa", artículo publicado en *El Comercio* el 5 de junio de 2015, y Carta dirigida por Defensoría del Pueblo al MINEM.

desestimó el pedido argumentando que el Decreto Supremo Nº 034-2009-EM, que aprobó la firma del contrato de licencia del Lote 156, fue publicado con anterioridad a la entrada en vigencia de la Ley y el Reglamento de Consulta Previa[17]. Los peticionarios impugnaron la decisión ante la viceministra de Interculturalidad, quien el 20 de febrero de 2014 rechazó definitivamente la petición argumentando que la Ley de Consulta Previa no tiene efectos retroactivos[18].

Situación similar han vivido 73 comunidades awajún y wampis del norte de la Amazonía peruana ante la superposición del Lote 116 con sus territorios. En julio de 2013 ejercieron su derecho de petición al solicitar que se sometiera a consulta previa el Decreto Supremo Nº 066-2006-EM, que aprobó el contrato de licencia de exploración y explotación del Lote 116. En octubre de ese año, el MINEM rechazó el pedido argumentando que dicho decreto supremo se emitió mucho antes de que la Ley de Consulta Previa entrara en vigencia, lo cual motivó la apelación de los afectados[19]. El 14 de marzo de 2014, la viceministra de Interculturalidad les contestó que la Ley de Consulta Previa "no modifica o deroga las medidas legislativas ni deja sin efecto las medidas administrativas dictadas con anterioridad a su vigencia"[20]. En el mes de agosto de 2014, representantes de los pueblos awajún y wampis presentaron una acción de amparo contra el MINEM y PERUPETRO por haber omitido el derecho de consulta previa en la concesión del Lote 116, pidiendo la nulidad de la adjudicación del lote y su EIA. En el mes de diciembre la Corte Superior de Lima admitió a trámite la demanda de amparo presentada.

Ambas denegatorias de consulta son una muestra clara del desconocimiento del Estado peruano del derecho internacional, teniendo en cuenta que en el Perú el Convenio 169 de la OIT está vigente desde el año 1995. Según la Convención de Viena[21], un Estado no puede alegar disposiciones de derecho interno —por ejemplo la ausencia de una ley específica de consulta previa— para incumplir un tratado de carácter internacional como el Convenio 169 de la OIT.

En el caso de los lotes 31B y 31D (departamento de Loreto), el Ministerio de Energía y Minas ha dejado de lado de lado el derecho a la consulta previa apelando a un criterio no prevista por las normas vigentes: la extensión del plazo de los contratos de explotación de los lotes de hidrocarburos. Por Decreto Supremo Nº 011-2014-EM, se ha extendido por diez años la vigencia del contrato de licencia para la explotación de hidrocarburos en los lotes 31-B y 31-D a favor de la empresa Maple Gas Corporation del Perú[22].

17 Ver Oficio de PERUPETRO en respuesta al comunero Mauro Dino Achata de la comunidad campesina de Sajo (Puno), 18 de diciembre de 2013. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/userfiles/Rpta%20PERUPETRO%20lote%20156.pdf

18 Diario *La República* (febrero de 2014). Extracción en Lote 156 no será vista en consulta previa. Disponible en: http://www.larepublica.pe/21-02-2014/extraccion-en-lote-156-no-sera-vista-en-consulta-previa

19 Castillo, Marlene (abril de 2014). "Lote 116: Pueblos awajún y wampis sin derecho de consulta previa, respuesta reciente del Viceministerio de Interculturalidad". Disponible en: https://docs.google.com/file/d/0B8yqWwbjde7RMG0tWGg5b1pRaXM/edit

20 Diario *La República* (abril de 2014). "Pueblos awajún-wampis alistan acción de amparo y acciones por Lote 116". En: http://www.larepublica.pe/27-04-2014/pueblos-awajun-wampis-alistan-accion-de-amparo-y-acciones-por-lote-116

21 Convención de Viena. "27. *El derecho interno y la observancia de los tratados.* Una parte no podrá invocar las disposiciones de su derecho interno como justificación del incumplimiento de un tratado. Esta norma se entenderá sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 46".

22 Según PERUPETRO, "no se trata de un nuevo Contrato sino de la prórroga del mismo, es decir, que sólo implica la extensión del plazo del Contrato de Licencia y la continuidad de las operaciones en las mismas condiciones de las pactadas antes de la prórroga. En consecuencia, […] no se requiere realizar la Consulta Previa por el Decreto Supremo que autoriza la prórroga del citado Contrato de Licencia, dado que la prórroga no implica el inicio de una actividad o proyecto, o un Contrato de Licencia nuevo, que son las condiciones que configuran una Medida Administrativa susceptible a ser consultada, conforme lo define el Artículo 3, inciso i) del Reglamento de la Ley Nº 29785 aprobado por Decreto Supremo Nº 001-2012-MC".

El caso del Apu Qarhuarazu
El proyecto de exploración minera Kimsa Orco, propiedad de Laconia South America S.A.C se ubica en el distrito de Morcolla, provincia de Sucre, departamento de Ayacucho. Obtuvo la autorización de inicio de actividades de exploración mediante resolución Nº0106-2014-MEM/DGM.El proyecto señala en su Declaración de Impacto Ambiental que desarrollará actividades de exploración que incluyen el diseño y ejecución de cinco plataformas de perforación diamantina y pozas de manejo de lodos asociadas. Además utilizaría como fuente de agua el rio Jajin Cura impactando directamente sobre el recurso fundamental para la vida y la producción del distrito y zonas aledañas. Según la Comunidad María Magdalena de Tintay, esta autorización ha sido otorgada en base a documentación irregular: el permiso de la Comunidad María Magdalena de Tintay (Morcolla-Sucre) para utilizar sus terrenos, de fecha 23 de febrero del 2014, habría sido fraguado. Al respecto, la Comunidad ha iniciado acciones legales y administrativas. Más allá de estos aspectos legales, la Comunidad considera que la actividad minera es una amenaza directa al Apu Ccarhuarazo, nevado principal de la zona y cabecera de cuenca, fuente de abastecimiento de agua para riego y consumo humano.
En el distrito de Morcolla se ubican dos comunidades: Huacaña y María Magdalena de Tintay. Esta última comunidad cuenta con reconocimiento legal por Resolución Suprema (R.S. 17 del 20 de septiembre de 1955) y está inscrita en Registros Públicos (11 de enero de 1990). Está dividida en cuatro sectores: Huaco, Pampaminas, Volcán del Carhuarazo y Santa Bárbara de Lunco. El 86% de la población del distrito tiene al quechua como su lengua materna. A fines de julio se rinde homenaje al santo patrón, San Yarcca de Morcolla, patrón del regadío, agradeciendo el agua que proviene del Nevado Apu Carhuarazo. A pesar de todas estas sólidas evidencias, el Ministerio de Energía y Minas, en febrero del2015, informó que dado que la base de datos de pueblos indígenas no incluye a las poblaciones quechuas no les correspondía ejercer el derecho a la consulta previa.

Consulta previa en el proyecto de hidrovía amazónica

El proyecto "Hidrovía amazónica: ríos Marañón y Amazonas, tramo Saramiriza-Iquitos-Santa Rosa; río Huallaga, tramo Yurimaguas-confluencia con el río Marañón; río Ucayali, tramo Pucallpa-confluencia con el río Marañón" busca mejorar la señalización de los ríos Marañón, Amazonas, Huallaga y Ucayali. El concurso público lanzado por PROINVERSIÓN fue suspendido, y poco tiempo después, el 17 de octubre de 2014, el Juzgado Mixto de la provincia de Loreto-Nauta dictó sentencia del Expediente Nº 00091-2013-0-1901-JM-CI-01, declarando fundada la demanda de amparo presentada contra el proyecto de hidrovía debido a que no había sido consultado. Ante ello, en abril de 2015 el Ministerio de Transportes y Comunicaciones - MTC inició el proceso de consulta previa con los pueblos indígenas.

Este proyecto no solo es el primero de su tipo en el Perú, sino que a él está asociada la primera consulta en infraestructura del país. Comprende las regiones de Loreto y Ucayali, y compromete los derechos colectivos de los pueblos Kukama-Kukamiria, Achuar, Awajun, Ashaninka, Bora, Capanahua, Shawi, Shipibo-Konibo, Yine, Kichwa, Murui-Muinani, Yagua, Tikuna y Uranina.

Inicialmente, la medida administrativa propuesta a consulta por el MTC era el documento "Términos de Referencia de Estudio del Impacto Ambiental" (TdR del EIA). Sin desconocer la importancia de incidir en los TdR del EIA, las organizaciones indígenas plantearon que

se aborde como parte del proceso de consulta las bases del concurso público para el Proyecto y el Contrato de Concesión de dicho proyecto.

El Plan de Consulta Previa del proyecto de hidrovía amazónica fue aprobado en abril de 2015 por diversas organizaciones indígenas de la zona y autoridades nacionales[23]. Incluye en la consulta la posibilidad de revisar las cláusulas sobre aspectos socioambientales, sociolaborales y beneficios relacionados con los derechos colectivos de los pueblos indígenas del contrato de concesión, en particular. Lamentablemente, el número de reuniones acordadas en el Plan de Consulta del proyecto fue insuficiente para un megaproyecto que implica cuatro ríos y catorce pueblos indígenas: solo ocho reuniones tanto para la etapa de Información como para la etapa de Evaluación Interna, con un reducido número de participantes. Respecto de la implementación de la etapa informativa de este proceso de consulta (junio de 2015), las organizaciones indígenas advirtieron que la información proporcionada por el Estado ha sido insuficiente en sus alcances y planificación, así como de difícil comprensión, al no haberse utilizado mecanismos culturalmente adaptados para comunicar tal información ni la medida a consultar.

Entre los días 12 y 14 de agosto se llevó a cabo en la ciudad de Pucallpa la etapa de Diálogo del proyecto Hidrovía. En esta reunión, los apus y representantes de las comunidades consultadas le exigieron al Estado volver a la etapa de información debido a que consideraban que no se les había informado adecuadamente. El Ministerio de Transporte y Comunicaciones accedió a la propuesta y concertó con las organizaciones nuevas reuniones de información y evaluación previa entre finales de agosto e inicios de septiembre. El día de 18 de septiembre, las organizaciones consultadas y el Estado han comenzado la etapa de Diálogo en la ciudad de Iquitos. Al cierre de este informe, ambas parten siguen negociando.

Consultas sobre políticas públicas: el Reglamento de la nueva Ley Forestal y de Fauna Silvestre - LFFS, Ley Nº 29763, y la Política de Salud Intercultural

La Ley Nº 29763, promulgada en el año 2011, incluye una disposición complementaria (la séptima) que determina que el MINAGRI “implementará un proceso participativo y de consulta previa, libre e informada” para la elaboración del reglamento respectivo. Dicho proceso, iniciado en julio de 2014, concluyó la etapa de Diálogo en marzo de 2015 y contó con la participación de las organizaciones indígenas nacionales: AIDESEP, CONAP, ONAMIAP, CNA, CCP, FEMUCARINAP y UNCA. Las organizaciones indígenas lograron que el plazo de la consulta se extendiera en función de ampliar la participación y mejorar las propuestas. Los asesores de las organizaciones indígenas fueron acreditados para sustentar los argumentos técnicos en igualdad de condiciones que el equipo de asesores de la entidad promotora. Estas condiciones de mayor apertura e interacción en los espacios de diálogo no se han presentado de la misma forma en otros procesos. Tal es el caso de las consultas en torno a hidrocarburos donde se restringe la participación de los asesores de las organizaciones indígenas.

23 Participaron representantes de DGTA-MTC, entidad promotora del proceso de consulta; el viceministerio de Interculturalidad y representantes de la Coordinadora Regional de los Pueblos Indígenas de San Lorenzo - CORPI-SL, la Organización Regional AIDESEP Ucayali - ORAU, la Organización Nacional de Pueblos Indígenas del Oriente - ORPIO, la Federación Cocama Cocamilla - FEDECOCA y la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca - ACODECOSPAT. Como observadores participaron representantes de la Dirección de Promoción de Inversiones - Proinversión y la Defensoría del Pueblo.

El acuerdo final fue positivo[24]. Sin embargo, hasta agosto de 2015 el Servicio Nacional Forestal y de Fauna Silvestre - SERFOR no había aprobado la versión más reciente del Reglamento Forestal y de Fauna Silvestre - RLFFS ni se había prepublicado o difundido la versión más reciente de este reglamento incorporando los acuerdos alcanzados.

El proceso de consulta en torno a la Política de Salud Intercultural es analizado en el capítulo sobre salud que forma parte de este informe.

Consulta previa sobre medidas legislativas

Si bien la Ley de Consulta Previa prevé la consulta de las medidas legislativas, después de tres años de la entrada en vigencia de la norma todavía no existen procedimientos complementarios que hagan efectiva la consulta de los proyectos legislativos. Los casos más recientes han sido la Ley Nº 30230, aprobada en el mes de julio de 2014, y la Ley Nº 30327, aprobada en el mes de mayo de 2015.

Con el fin de subsanar esta omisión, desde inicios del año 2014 diversos congresistas y las organizaciones reunidas en el Pacto de Unidad de Organizaciones Indígenas del Perú vienen impulsando la modificación del Reglamento del Congreso de la República, con el fin de adecuarlo a la Ley Nº 29785 y al Convenio 169 de la OIT. A inicios del mes de diciembre de 2014, la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República - CPAAAAE aprobó un dictamen de proyecto de Resolución Legislativa para modificar el Reglamento del Congreso e incluir el procedimiento de consulta. No es previsible que esta iniciativa legislativa sea aprobada en el corto plazo, dada la oposición a los procesos de consulta previa que han manifestado en diversas ocasiones personeros de las principales bancadas parlamentarias.

Lecciones aprendidas

Las experiencias de los procesos de consulta en hidrocarburos y del proyecto de hidrovía amazónica dejan como lección aprendida la necesidad de incluir en las consultas los contratos de licencia o de concesión. En el caso del proyecto de hidrovía, se incorporó en el acta que aprueba el Plan de Consulta el mecanismo de reuniones técnicas entre el MTC y los asesores de las organizaciones indígenas que aportarán pautas a las bases del Concurso de Concesión, así como para que el sector actualice su reglamento de protección ambiental. En los procesos relacionados con hidrocarburos, la revisión de documentación técnica, así como las bases de la licitación y del modelo de contrato de concesión, conllevan mayores dificultades. Por un lado, se presentan trabas de los funcionarios del Estado y las empresas; por otro, los líderes comunales no siempre cuentan con las herramientas necesarias para afrontar dichas actividades o para mantener un contacto fluido con sus bases.

24 "Acta de Consulta Previa. Propuestas que reglamentan la Ley Nº 29763, Ley Forestal y de Fauna Silvestre". Disponible en: http://www.serfor.gob.pe/archivos/Ley_29763_SERFOR.pdf

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A CONSULTA PREVIA REALIZADAS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE LA OIT EN SU INFORME CORRESPONDIENTE AL AÑO 2013	
Recomendación	Medida adoptada
Informar sobre las consultas realizadas por las entidades promotoras y, en particular, la consulta de propuestas de medidas legislativas y administrativas susceptibles de afectar directamente a los derechos colectivos de los pueblos indígenas.	- Total de proceso de consulta realizados o en realización: veinticinco procesos de consulta. - Diez procesos de consulta concluidos: seis lotes de hidrocarburos (lotes 169, 189, 164, 174, 195, 190), dos sobre creación de áreas naturales protegidas (categorización de la Zona Reservada Sierra del Divisor como Parque Nacional y Categorización del Área de Conservación Regional Maijuna-Kichua), aprobación de la Política Sectorial de Salud Intercultural y aprobación del Reglamento de la Ley Forestal y de Fauna Silvestre.
Teniendo en cuenta que sigue sin darse pleno efecto a las disposiciones relativas a la participación y cooperación de los pueblos indígenas que se encuentran en el artículo 6, párrafo 1, apartados b) y c), el artículo 7 y la parte II sobre tierras del Convenio, la Comisión invita nuevamente al Gobierno a que, en consulta con los pueblos indígenas y las otras partes interesadas, se adopten las medidas legislativas correspondientes y se revisen en consecuencia las disposiciones de la legislación vigente.	- La implementación de estos artículos debería ser revisada. - Las consultas que se han realizado sobre actividades extractivas no han tenido decisiones relevantes. - En hidrocarburos se viene consultando el decreto supremo que aprueba el contrato para la exploración y explotación de lotes petroleros. En estos casos ha existido mucha resistencia de parte del Estado para dialogar sobre el contenido de las cláusulas del contrato. Generalmente, se han concentrado en las posibles afectaciones y las demandas al Estado en relación a ellas, pero no en la medida en concreto. - Además de estas consultas, se han llevado a cabo dos sobre áreas naturales protegidas y la consulta sobre la política de salud intercultural y el Reglamento de la Ley Forestal. En relación a ellas ha habido menos descontento pero lo que se ha criticado es la demora en la implementación de los acuerdos. - Todavía no se realizan consultas sobre leyes. Está pendiente la aprobación de un procedimiento (por parte del Congreso de la República) para realizarlas.

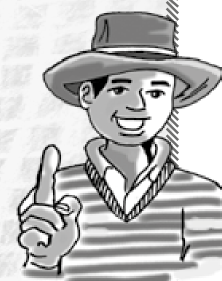
SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS A CONSULTA PREVIA REALIZADAS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE LA OIT EN SU INFORME CORRESPONDIENTE AL AÑO 2013	
Recomendación	Medida adoptada
	- Por otro lado, no existe a nivel nacional instancias de diálogo permanente que permitan a los pueblos indígenas dar a conocer su agenda pública, sus aspiraciones y sus intereses a fin de que sean tomados en cuenta en la formulación de las políticas públicas y de las iniciativas legislativas. Es por ello que muchas políticas, como la de educación y salud, carecen de eficacia, tal y como documenta la Defensoría del Pueblo en varios de sus informes y pronunciamientos. - Sobre la necesidad de contar con estudios adecuados que evalúen los impactos. En el caso del Lote 192, luego de 40 años de explotación petrolera, con instrumentos de gestión ambiental (PAMA y PAC) que no han servido para frenar la contaminación se está a punto de firma un nuevo contrato que permitirá seguir explotando pozos utilizando el mismo instrumento de gestión ambiental. En cuanto al derecho a la tierra y al territorio de los pueblos indígenas, se ha avanzado muy poco en el proceso de titulación. Pero además, se han dado leyes, como la 30230 y la 30327 que, con el propósito de promover inversiones, abren la posibilidad de que se desconozca esos derechos ancestrales.



2. QUIÉNES SON PUEBLOS INDÍGENAS

La diversidad de la identidad indígena amazónica y andina

Los indígenas y los pueblos que se autoidentifican como tales son preexistentes al Estado peruano. La Constitución Política del Estado reconoce su derecho a la identidad étnica y cultural (artículo 2, inciso 19); sin embargo, este reconocimiento no se plasma en leyes efectivas en los diversos terrenos. Las comunidades indígenas se vienen transformando desde hace más de quinientos años: a lo largo del tiempo han transitado por intensos cambios marcados por la presencia colonial española, la época republicana, y en las últimas décadas, por el capitalismo y la globalización.



La implementación de las normas e instrumentos para identificación de los pueblos indígenas en el Perú confronta la amenaza del 'ninguneo' de lo indígena por el sector privado, muchas veces con el aval del Estado. Un ejemplo de esto es lo que manifiesta Carlos Gálvez, gerente de la empresa minera Buenaventura y actual presidente de la Sociedad Nacional de Minería, Petróleo y Energía: "Si además de eso ponemos la consulta previa —que todavía no se ha realizado en la actividad minera— a comunidades que no tienen el perfil para ser consultadas [...] simplemente, cualquiera que se pone una pluma ya tiene derecho a ser consultado... bueno pues, la cosa será más difícil"[25].

Ninguna autoridad o funcionario del Estado ha salido a deslindar la posición oficial frente a afirmaciones como esta. Tanto el VMI como la Defensoría del Pueblo debieron haberlo hecho.

25 *Semana Económica* (mayo de 2014). Carlos Gálvez de Buenaventura: "Si los planetas se alinean, Conga debería concluirse en tres años". Disponible en: https://www.youtube.com/watch?v=RXm9VttLp-k

Es un grave error medir lo indígena en función de una supuesta escala evolutiva que coloca lo indígena en lo más primitivo y lo no indígena —mestizo o blanco— occidental en el máximo nivel de la civilización. Ser indígena, identificarse como tal, es un proceso histórico abierto que adquiere sentido y significado a partir de la relación con otros, a partir de la interacción con lo no indígena. Se hace más visible cuando se entra en contacto con otros, tal como sucede cuando los indígenas amazónicos migran a ciudades como Lima y otras del interior del país. Es en estos escenarios donde los patrones culturales, las creencias y las formas de organización adquieren mayor visibilidad y relevancia.

Las posibles combinaciones entre elementos de carácter histórico-tradicional y aquellos que responden a contextos sociopolíticos actuales, las interacciones con la sociedad dominante occidental son complejas y numerosas. Los componentes histórico-tradicionales de cualquier identidad se reinventan cotidianamente, proceso que se ha dado y se da entre los pueblos andinos y amazónicos. Las migraciones, los cambios sociales, las reformas políticas, las actividades extractivas, las luchas por derechos, etc., son desafíos cotidianos —y de ninguna manera nuevos— que obligan a diversas formas de resistencia, negociación o adaptación. La identidad étnica resulta ser un recurso estratégico fundamental para generar movilizaciones sociales en reclamo de derechos, tal como ha sucedido entre los pueblos indígenas amazónicos y andinos en los últimos años. A través de estos procesos, se configura una compleja y diversa gama de posibilidades a través de las cuales "los pueblos improvisan nuevas formas de ser nativos"[26].

En el Perú de hoy, la condición indígena no puede definirse a partir de algunos marcadores (la vestimenta, algunas costumbres o el uso exclusivo de una lengua). Es en lo fundamental, y tal como se señala en el Convenio 169, un asunto de autoidentificación. Desde el Estado no se debería tratar de establecer grados o niveles de 'lo indígena', mucho menos de asignar la condición de indígena en función de la cantidad de elementos o rasgos culturales que tengan estos pueblos o según su mayor o menor contacto con la sociedad dominante occidental. Debería entenderse la complejidad y la diversidad de las identidades de los pueblos indígenas amazónicos y andinos, y lejos de promover su mimetización o desaparición, alentarlos a la visibilización de su diversidad y al ejercicio pleno de sus derechos. Una oportunidad para esto serán los Censos Nacionales de 2017, si se incorpora por primera vez una pregunta referida a la autoidentificación indígena.

Inconsistencia normativa en la identificación de los pueblos indígenas

Si bien en el Perú se ha reconocido constitucionalmente a las comunidades campesinas y nativas y sus derechos, no existe a la fecha normatividad ni procedimientos claros para reconocer quiénes son los titulares de estos derechos.

La Ley Nº 29785 sobre el Derecho a la Consulta Previa los Pueblos Indígenas u Originarios, en su artículo 7, considera los siguientes criterios objetivos y subjetivos para identificar a los pueblos indígenas sujeto de la consulta previa:

Los criterios objetivos son los siguientes:

1. Descendencia directa de las poblaciones originarias del territorio nacional.
2. Estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente usan u ocupan.

26 Clifford, James (2010) citado en Vega (2013) "¿Qué es lo indígena y quiénes son indígenas? El auge de las identidades…". Disponible en: http://servindi.org/actualidad/89258

3. Instituciones sociales y costumbres propias.
4. Patrones culturales y modo de vida distintos a los de otros sectores de la población nacional.

El criterio subjetivo se encuentra relacionado con la conciencia del grupo colectivo de poseer una identidad indígena u originaria.

Como vemos, la Ley de Consulta Previa ha elaborado un listado de características puntuales de lo que consideran elementos integrales de lo que es un pueblo indígena, alejándose del criterio del Convenio 169 de la OIT, que solo hace referencia a la descendencia histórica y el mantenimiento de todas o parte de sus propias instituciones tradicionales. Asimismo, la Ley señala que tanto las comunidades campesinas como las comunidades nativas "pueden ser identificadas también como pueblos indígenas u originarios".

Por su parte, el Decreto Supremo Nº 001-2012-MC, Reglamento de la Ley de Consulta Previa, en su artículo 3.k. define a los pueblos indígenas como "aquellos que descienden de poblaciones que habitaban el país en la época de la Colonia, que conserven todas o parte de sus propias instituciones sociales, económicas, culturales y políticas, y que se autorreconozcan como indígenas". Este artículo agrega que "los criterios establecidos en el artículo 7° de la Ley deben ser interpretados en el marco de lo señalado en el artículo 1° del Convenio 169"; de este modo, acerca la legislación nacional a los criterios objetivos y subjetivos del Convenio 169 de la OIT.

Tomando en cuenta estos criterios, la Ley Nº 29785 y su Reglamento prevén la elaboración de una Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas y sus Organizaciones por el VMI. En mayo del 2012, el Ministerio de Cultura - MINCU aprobó la Directiva Nº 03-2012/MC, contenida en la Resolución Ministerial Nº 202-2012-MC, que regulaba el funcionamiento de la Base de Datos Oficial de los Pueblos Indígenas y Originarios. La mencionada Directiva señala que, sobre la base del Convenio 169 de la OIT y la Ley Nº 29785, el criterio subjetivo era el de la autoidentificación como pueblo indígena u originario, mientras que los criterios objetivos eran la continuidad histórica, la conexión territorial y las instituciones políticas, culturales, económicas y sociales distintivas. El 25 de octubre de 2013, el MINCU publicó la Base de Datos de Pueblos Indígenas[27], que hasta el momento ha reconocido a 52 pueblos indígenas, de los cuales 48 son amazónicos y cuatro andinos (Quechua, Aimara, Uro, Jaqaru). Esta base está en constante actualización[28].

Se han hecho diversos cuestionamientos al contenido mismo de la Directiva Nº 03-2012/MC. Los criterios incluidos en ella la acercan más a lo que señalaba la Ley de Consulta Previa que a lo indicado en el Convenio 169 de la OIT. Además, añade como "elementos objetivos" la lengua indígena u originaria y las tierras comunales[29]. Argumenta que ambos criterios "dan cuenta de la 'continuidad histórica' desde tiempos anteriores al establecimiento del Estado"[30]. Hay, sin embargo, múltiples ejemplos en el Perú de comunidades que han perdido el uso su lengua originaria o que ya no cuentan con tierras comunales, sin que por ello hayan perdido su condición de indígenas. Por otro lado, se critica que la Base de Datos actual haya sido elaborada sin tomar en cuenta a las organizaciones indígenas locales, regionales o nacionales, así como tampoco a los gobiernos locales y regionales.

27 Diario *La República* (octubre de 2013). "Ministerio de Cultura inició publicación de Base de Datos de Pueblos Indígenas". Disponible en: http://www.larepublica.pe/25-10-2013/ministerio-de-cultura-inicio-publicacion-de-base-de-datos-de-pueblos-indigenas

28 Diario *La República* (octubre de 2013). "Viceministra de Interculturalidad: la base de datos contiene 52 pueblos amazónicos y 4 andinos". Disponible en: http://www.larepublica.pe/26-10-2013/viceministra-de-interculturalidad-la-base-de-datos-contiene-52-pueblos-amazonicos-y-4-andinos

29 Ver punto 7.1, "Acciones de Identificación de Pueblos Indígenas", Directiva Nº 03-2012/MC. Disponible en: http://transparencia.cultura.gob.pe/sites/default/files/transparencia/2012/06/resoluciones-ministeriales/1359.pdf

30 Resolución Ministerial Nº 202-2012-MC, párrafo 7.1.5.

En cuanto al contenido de la Base de Datos, se considera que la información en ella incluida se limita a un número reducido de pueblos andinos y amazónicos. La descripción de cada pueblo incluye una introducción, un recuento de su historia, sus instituciones sociales, económicas y políticas, sus creencias y prácticas ancestrales, sus organizaciones representativas, su localización geográfica (y en ocasiones un mapa) y una base bibliográfica de donde se extrajo la información señalada. También se presenta una breve descripción de todas las familias lingüísticas a las que corresponden los pueblos indígenas descritos, incluyendo la familia lingüística Aru, que incluye al pueblo indígena Aimara. En junio del presente año el VMI publicó información sobre los pueblos quechuas[31]. La Base de Datos es accesible en la web del MINCU[32].

Las limitaciones mencionadas, así como dificultades para el acceso a la Base de Datos vía la web del Ministerio, revelan una limitada comprensión de la importancia de este instrumento. Si bien la Base de Datos no tiene "carácter constitutivo de derechos", en la práctica es utilizada para determinar cuáles pueblos indígenas u originarios podrían ser sujetos de consulta previa frente a las medidas que puedan afectar sus derechos.

Sumado a lo anterior, el 25 de febrero de 2014 el MINCU publicó, mediante Resolución Viceministerial Nº 004-2014-VMI-MC, la Directiva Nº 001-2014-VMI-MC: "Lineamientos que establecen instrumentos de recolección de información social y fija criterios para su aplicación en el marco de la identificación de los pueblos indígenas u originarios". Esta Directiva rige para todas las unidades del MINCU, otras entidades del Poder Ejecutivo, gobiernos regionales y locales. Su contenido representa una aproximación antropológicamente solvente para la realización del trabajo de campo. Precisa las características temáticas de los criterios objetivos y subjetivos: autoidentificación, autodenominación y denominación oficial; lengua e idioma; historia de la comunidad o grupo humano; organización social; organización política; actividades económicas; uso del territorio y hábitat; cosmovisión, creencias y prácticas ancestrales. A los criterios contenidos en el Convenio 169, la guía añade un criterio objetivo inédito: los estilos de vida y vínculos espirituales e históricos con el territorio que tradicionalmente ocupan. La descripción del autorreconocimiento en la guía afirma que "no depende necesariamente del uso de los términos indígena u originario, sino de su asociación con la pertenencia a un colectivo que posea una identidad indígena u originaria", debido al particular contexto nacional en el que muchas comunidades encuentran despectivo el uso del concepto "indígena". La guía incluye herramientas útiles para el trabajo de campo: modelos de informes, guías para entrevistas, así como para elaborar mapas parlantes, etc.

Los instrumentos normativos y los criterios aquí expresan el nivel de compromiso político del Estado, y en particular del gobierno actual, con el tema. El margen de indefinición que existe en algunos aspectos de la normativa, así como las dificultades para su puesta en práctica, son factores que atentan contra el reconocimiento pleno de los pueblos indígenas y comunidades campesinas como sujetos plenos de derechos colectivos. La situación se agrava cuando a lo anterior se suma el retraso en los procesos de titulación de tierras, tal como se detalla más adelante en este informe. Incoherencias normativas y retrasos en la implementación llevan a una situación de violación sistemática de los compromisos internacionales en el terreno de la implementación del derecho a la consulta previa. Esto es particularmente evidente para el caso de los pueblos andinos Quechua y Aimara, a los que se niega el ejercicio de este derecho aduciendo una supuesta "mayor integración" al sistema político, económico y social dominante en el Perú.

31 http://www.cultura.gob.pe/es/comunicacion/noticia/ministerio-de-cultura-publica-informacion-sobre-pueblos-quechuas-en-base-de

32 Ver sitio web MINCU, VMI Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios. Disponible en: http://bdpi.cultura.gob.pe/lista-de-pueblos-indigenas



3. INSTITUCIONALIDAD ESTATAL SOBRE PUEBLOS INDÍGENAS

Derecho a la participación

La normativa vigente no ha cambiado desde el Informe Alternativo 2013. En el Perú no se reconoce ni se implementa el ejercicio del derecho de los pueblos indígenas a participar de manera continua en los asuntos que les afecten o conciernen.



Un ejemplo de esto es la oposición de diversas fuerzas políticas en el Congreso de la República a aprobar una iniciativa en torno a la consulta previa legislativa[33]; esto es, a establecer mecanismos o instancias de participación y presencia efectiva de los representantes indígenas en la fase de formulación y debate de los proyectos de ley que tienen que ver directamente con los pueblos indígenas y comunidades campesinas. Quienes se oponen aducen que en el Perú los congresistas no están sujetos a mandato imperativo de la ciudadanía que los elige. El debate se dio en junio del presente año.

33 Las organizaciones indígenas participaron en el proceso de revisión de los proyectos de ley sobre consulta de medidas legislativas a través de la Comisión de Pueblos, Andinos, Amazónicos, Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso, dando origen a un Dictamen conjunto en esa Comisión en diciembre de 2014. En: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/ApoyComisiones/comision2011.nsf/1416E158FFFD451B05257DFF005B92E2/$FILE/PUEBLOS.ANDINOS_1183-2011-CR_2391-2012-CR_3088-2013-CR_3807-2014-2012-CR_Txt.Fav.Sust.Mayor%C3%ADa.pdf

Por su parte, los pueblos indígenas han desarrollado iniciativas propias que apuntan a ejercer el derecho a la participación política en todo nivel. Un ejemplo de ello son las iniciativas en el terreno de la vigilancia y el monitoreo ambiental en sus territorios, iniciativas de carácter preventivo y que se plantean como complementarias a las que realicen los organismos especializados del Estado. Como resultado de un proceso de incidencia concertado entre organizaciones indígenas, campesinas y de derechos, en noviembre de 2014 fue ingresado en el Congreso el proyecto de ley: "Articulación de la vigilancia y monitoreo ambiental y social ciudadano e indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental"[34]. El proyecto busca el reconocimiento legal de los vigilantes y monitores ambientales instituidos por las propias comunidades indígenas, y de los registros de incidentes que, sobre la base de criterios técnicos, realizan sobre las actividades extractivas y megaproyectos que intervienen sus territorios. Iniciativas similares han sido consensuadas y presentadas ante gobiernos locales y regionales en Loreto y Ucayali.

Construyendo institucionalidad

En el año 2014, la Asociación Cocama de Desarrollo y Conservación San Pablo de Tipishca -ACODECOSPAT de la región Loreto solicitó a la Comisión Ambiental Regional de Loreto - CAR Loreto que trabajara una ordenanza regional sobre el reconocimiento y articulación de la vigilancia indígena en este nivel. En noviembre de dicho año, la CAR Loreto presentó una propuesta de ordenanza regional para el reconocimiento y articulación de la vigilancia indígena sustentada en el derecho de participación de la Ley General del Ambiente y de los pueblos indígenas previsto en el artículo 7 del Convenio 169 de la OIT. El proceso de aprobación de la ordenanza regional por el GOREL aún está en desarrollo.

En abril del año 2015, la organización regional AIDESEP Ucayali - ORAU inició coordinaciones en el gobierno regional en la misma perspectiva. Por petición del gobernador regional de Ucayali, en este proceso participan las gerencias de Recursos Naturales y Medio Ambiente, Desarrollo Social y Desarrollo Económico. El 13 de mayo, la ORAU presentó al gobierno regional una propuesta de ordenanza regional para reconocimiento y articulación de la vigilancia indígena con las competencias del gobierno regional de Ucayali. A la fecha, se continúa a la espera de la decisión del gobierno regional al respecto.

Participación en los beneficios

La Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT - CEAR constató en su informe 2013 que la legislación peruana vigente había dejado pendiente el desarrollo legislativo de los mecanismos de participación en los beneficios que resultan de las actividades económicas que se desarrollan en territorios de los pueblos indígenas. Esta situación no ha cambiado desde la publicación de dicho informe.

El Reglamento de la Ley de Consulta Previa prevé, en su Décima Disposición Complementaria, Transitoria y Final, que "conforme a lo señalado en el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT, los pueblos indígenas deberán participar siempre que sea posible en los beneficios que reporte el uso o aprovechamiento de los recursos naturales de su ámbito geográfico, y percibir una indemnización equitativa por cualquier daño que puedan sufrir como resultado de las mismas, de acuerdo a los mecanismos establecidos por Ley".

34 Proyecto de Ley de Articulación de la Vigilancia y Monitoreo Ambiental y Social Ciudadano e Indígena en el Sistema Nacional de Gestión Ambiental, Proyecto de Ley Nº 03937/2014-CR (5 de noviembre de 2014). Disponible en: http://www2.congreso.gob.pe/Sicr/TraDocEstProc/Contdoc02_2011_2.nsf/d99575da99ebfbe305256f2e006d1cf0/1ce29854399ba81705257d87007c75be/$FILE/PL03937051114.pdf El proyecto de encuentra en la Comisión de Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos, Ambiente y Ecología del Congreso de la República - CPAAAAE.

Sin embargo, la discusión sobre la participación en los beneficios no forma parte de los temas abordados durante los procesos de consulta previa. Las discusiones se concentran en el contenido de la medida[35], sus fundamentos, sus posibles consecuencias y las sugerencias y recomendaciones de los pueblos afectados[36], concentrándose en aquellos aspectos en los que se presentan diferencias entre las partes[37].

Tal como se mencionó anteriormente, en la sección relacionada con la consulta previa, en los procesos de consulta los lotes de hidrocarburos 195, 164, 189 y 175 los pueblos indígenas consultados manifestaron el pedido de asegurar su participación de los beneficios que resulten de las actividades de exploración y explotación de hidrocarburos en sus territorios, derecho reconocido por el artículo 15 del Convenio 169 de la OIT y que es distinto de las compensaciones que también les corresponderían. Frente a esta solicitud, la entidad promotora PERUPETRO S.A. no ha tenido una respuesta concreta y efectiva: en los primeros casos consideró el derecho a la participación en los beneficios como un pedido "no relacionado con la medida" (lotes 169 y 195); posteriormente lo incorporó como "relacionado con la medida" (Lote 164) y luego se comprometió a "trasladar" este pedido al MEF y al MINEM (lotes 164 y 189) para su revisión. Por su parte, en los procesos relacionados con los lotes 189 y 175, los pueblos indígenas han manifestado su intención de promover proyectos de ley que permitan normar la recepción directa de los beneficios de las actividades extractivas[38]. En definitiva, el Estado no ha entregado una respuesta concreta y efectiva a estas demandas, incluidas en las Actas de Consulta de los lotes 164, 189 y 175.

Institucionalidad estatal indígena

En 2012, el MINCU creó un grupo de trabajo de naturaleza temporal sobre institucionalidad pública en materia de pueblos indígenas u originarios[39]. Después de nueve sesiones de trabajo con las organizaciones indígenas nacionales, su informe final fue publicado en julio de 2013.

Los representantes del VMI y siete de las diez organizaciones indígenas nacionales participantes[40] llegaron a un acuerdo acerca de las características de la entidad encargada de las políticas públicas indígenas:

a) *Nivel ministerial*. La entidad debe formar parte del más alto nivel dentro de la jerarquía del Poder Ejecutivo con el fin de poder influir eficazmente en las decisiones gubernamentales. Asimismo, resulta necesario que pueda disponer de un presupuesto, así como de los recursos humanos y materiales suficientes para cumplir a cabalidad sus competencias.
b) *Rectoría*. La entidad debe ejercer un rol de rectoría intra e intergubernamental, de tal manera que todas las políticas públicas que sean adoptadas por todos los sectores y niveles de gobierno —nacional, regional y local— sigan obligatoriamente los lineamientos que aquella dicte.
c) *Participación de los pueblos indígenas*. La entidad debe contar con un mecanismo permanente de participación efectiva de los representantes de los pueblos indígenas, en

35 Artículo 3, inciso d, del Reglamento de la Ley de Consulta.
36 Artículo 14 de la Ley de Consulta.
37 Artículo 20, inciso 1, del Reglamento de la Ley de Consulta.
38 La información y documentación (Plan, Acta e Informe de Consulta) de todos los procesos de consulta previa realizados en el sector hidrocarburos puede ser vista en el sitio web del MINCU: http://consultaprevia.cultura.gob.pe/procesos-de-consulta-previa/
39 Resolución Ministerial Nº 361-2012-MC, 20 de septiembre de 2012.
40 AIDESEP, CCP, CNA, CONAP, OBAAQ, ONAMIAP y UNCA.

niveles iguales o mayores que los ya logrados en el ordenamiento jurídico nacional, con la capacidad de proponer, implementar y evaluar las políticas públicas que desarrolle.

d) *Carácter desconcentrado y promoción de la descentralización*. La entidad debería contar con órganos desconcentrados encargados, dentro de su ámbito territorial, de actuar en representación, y por delegación en las funciones competentes en materia indígena, con la finalidad de apoyar el fortalecimiento de la capacidad de atención de la agenda indígena a cargo de los gobiernos regionales y municipalidades.

Sin embargo, hasta la fecha esos acuerdos han quedado en letra muerta y no se ha tomado ninguna medida para constituir una institucionalidad indígena que cumpla con el Convenio 169 de la OIT, tal como es interpretado por la Comisión de Expertos en Aplicación de Convenios y Recomendaciones de la OIT.

Varias normas prevén la presencia de representantes de organizaciones indígenas en espacios consultivos (por ejemplo, la Comisión Nacional Forestal y de Fauna Silvestre[41] o la Comisión Nacional sobre el Cambio Climático[42]), y en la práctica, entidades como el MINAM consideran los aportes de las organizaciones indígenas y tratan de integrarlos en los procesos de toma decisiones[43]. No obstante, aún falta un marco normativo o una política nacional para la participación de los pueblos indígenas que permita una presencia verdaderamente importante de estos en la construcción, aprobación y aplicación de las decisiones políticas y gubernamentales que les atañen. Con un marco normativo-institucional insuficiente, el involucramiento de los pueblos indígenas en la gestión pública es, por ahora, el resultado de la buena voluntad de algunos actores estatales o de la búsqueda del cumplimiento de otros requisitos (por ejemplo, los que derivan de convenios con las instituciones financieras internacionales). Esto a pesar del compromiso suscrito de "cooperar con los pueblos indígenas por medio de sus instituciones representativas a fin de definir y poner en práctica planes de acción, estrategias u otras medidas nacionales, según corresponda, para alcanzar los fines de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los derechos de los pueblos indígenas"[44].

Tras la integración del Instituto Nacional de Desarrollo de los Pueblos Andinos, Amazónicos y Afroperuanos - INDEPA al MINCU, hecho que fue criticado por el Comité para la Eliminación de la Discriminación Racial - CERD[45], se ha creado un Grupo de Trabajo de naturaleza permanente encargado de coordinar, proponer y dar seguimiento a las políticas públicas que involucran a los pueblos indígenas o requieren un enfoque de interculturalidad[46], el cual es un órgano de menor jerarquía que el INDEPA y que depende del VMI. Este Grupo de Trabajo, a pesar de estar integrado mayoritariamente por representantes de los pueblos indígenas (siete representantes indígenas frente a tres del propio Viceministerio), es una instancia deliberante cuyos acuerdos no tendrán carácter vinculante y se limita a coordinar y hacer seguimiento a algunas propuestas de políticas públicas. La alternativa de los pueblos indígenas apunta a la perspectiva de un Ministerio de Pueblos Indígenas o de Asuntos Indígenas, para lo cual incluso aportaron lineamientos básicos con miras a su institucionalización[47].

41 Ley Forestal y de Fauna Silvestre Nº 29763.

42 Decreto Supremo Nº 006-2009-MINAM.

43 El Programa Nacional de Conservación de Bosques ha considerado la participación de los representantes de AIDESEP y CONAP en el Comité del Programa de Inversión Forestal - FIP.

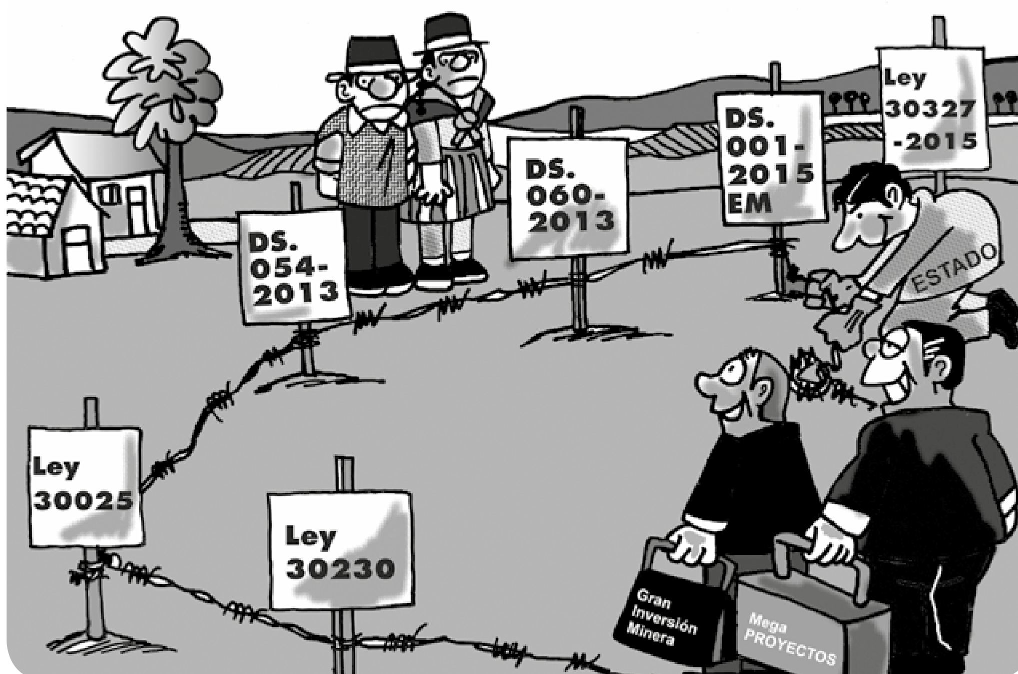
44 Resolución A/RES/69/2 del 25 de septiembre de 2014 que ratifica la suscripción del documento final de la Conferencia Mundial sobre los Pueblos Indígenas.

45 CERD (2014), Observaciones Finales sobre los Informes de Perú: CERD/C/PER/CO/18-21, párrafo 12. En: http://acnudh.org/wp-content/uploads/2015/01/CERD-Peru.pdf

46 Ver la Resolución Ministerial Nº 403-2014-MC, 6 de noviembre de 2014. Disponible en: http://www.foncodes.gob.pe/portal/phocadownloadpap/2014/Normas_Legales_Vista/Noviembre/nl20141107.pdf

47 En abril de 2013 las organizaciones indígenas se pronunciaron a favor de la creación de un Ministerio de Pueblos Indígenas y Originarios. Perú: Informe Alternativo 2013, pp. 33 y 34.

En síntesis, las actuales políticas y legislación del Estado peruano se presentan de forma inconexa y no promueven de forma eficiente el desarrollo de una institucionalidad indígena y estatal que, conforme a los estándares del Convenio 169, asegure el respeto a la integridad cultural de los pueblos indígenas y su plena participación, en cuanto tales, en la vida política del país.



4. DERECHO AL TERRITORIO

Uno de los derechos colectivos más importantes de los pueblos indígenas es el derecho a la tierra y territorio. El Convenio 169 de la OIT, en particular los artículos 13 al 19, lo reconoce y protege plenamente. El artículo 14 afirma claramente que "deberá reconocerse a los pueblos interesados el derecho de propiedad y de posesión sobre las tierras que tradicionalmente ocupan [...]". Este derecho implica, entre otras cosas, que el Estado deberá adoptar medidas para determinar las tierras que ocupan y garantizar de manera efectiva sus derechos de propiedad y posesión.



Impactos de los paquetes normativos en la desprotección territorial de los pueblos indígenas

Desde inicios de la década de 1990 estamos asistiendo al sistemático desmontaje de los mecanismos jurídicos que protegían las tierras de las comunidades campesinas y nativas. Uno de los ejemplos que podemos citar es la Ley de Tierras, Ley 26505, aprobada en el gobierno de Fujimori que impulsó a las comunidades al ejercicio de la propiedad individual y al cambio de personería jurídica de un modelo asociativo, que caracteriza a las comunidades, a uno con criterios productivo-empresarial[48].

Esta situación se ha ido agravando, especialmente a partir de 2013. A través de decretos supremos o leyes ordinarias se han dado dispositivos supuestamente orientados a reactivar

48 La seguridad territorial en el limbo, Informe 2014, publicado por el Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú.

la economía e impulsar la inversión. Se trata de auténticos "paquetazos" cuyo contenido se detalla a continuación[49]:

Primer paquetazo:

- D.S. Nº 054-2013-PCM (mayo de 2013), que aprueba disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos (Certificado de Inexistencia de Restos Arqueológicos).
- D.S. Nº 060-2013-PCM (mayo de 2013), que aprueba disposiciones especiales para ejecución de procedimientos administrativos y otras medidas para impulsar proyectos de inversión pública y privada.
- Ley Nº 30025 (mayo de 2013), que facilita la adquisición, expropiación y posesión de bienes inmuebles para obra de infraestructura y declara de necesidad pública la adquisición o expropiación de bienes inmuebles afectados para la ejecución de diversas obras de infraestructura.

Segundo paquetazo:

- Ley Nº 30230 (junio de 2014), que establece medidas tributarias, simplificación de procedimientos y permisos para la promoción y dinamización de la inversión en el país.
- Propuesta de Reglamento del Título III de la Ley Nº 30230 (abril de 2015).

Tercer paquetazo:

- D.S. Nº 001-2015-EM (enero de 2015), disposiciones para procedimientos mineros que impulsen proyectos de inversión. Otorga competencia a las Juntas Directivas Comunales para disponer de las tierras comunales, pasando por encima de la Asamblea General Comunitaria. No se requiere acta de asamblea para otorgar autorizaciones en minería, afectando con ello la autonomía comunitaria y modificando normas de mayor jerarquía, como las leyes 24656, Ley de Comunidades Campesinas, y la 26505, Ley de Tierras.

Cuarto paquetazo:

- Ley Nº 30327 (mayo de 2015) de promoción de las inversiones para el crecimiento económico y desarrollo sostenible.

Todas estas normas tienen en común que anteponen los intereses económicos de las grandes inversiones en desmedro de derechos territoriales y medioambientales principalmente de las poblaciones vulnerables. Flexibilizan los estándares de protección de derechos bajo la lógica de reducir la "tramitología" (según el gobierno y cierto sector del empresariado, los trámites a seguir para comenzar una actividad extractiva toman mucho tiempo en conseguirse, por lo que peyorativamente califican el procedimiento como "tramitología"). Otra característica de algunas de estas leyes es que legislan la modificación de otras leyes: el Código Civil, leyes ambientales, administrativas e incluso penales.

Una de las leyes más cuestionadas es la Ley Nº 30230, cuyo Título III establece procedimientos especiales para el saneamiento físico-legal de predios involucrados en el desarrollo de proyectos de inversión pública y privada, sin salvaguardas para el derecho al territorio de los pueblos indígenas. Estos procedimientos especiales alcanzarían a los predios comprendidos dentro del área de influencia directa o indirecta de los proyectos de inversión, independientemente del uso actual o futuro que se dé a los predios. Frente a las críticas se anunciaron modificaciones orientadas a excluir a los territorios de los pueblos

49 Esta sistematización fue realizada por el Colectivo Territorios Seguros para las Comunidades del Perú.

indígenas de dichos procedimientos especiales de saneamiento. Sin embargo, el Decreto Supremo que reglamenta el Título III de la Ley Nº 30230 es claramente insuficiente a este respecto.

Más recientemente ha sido aprobada la Ley Nº 30327, que otorga servidumbres, permisos para el derecho de vía y facilidades en procedimientos de expropiación de bienes inmuebles para proyectos de infraestructura. Tales servidumbres podrían afectar tierras de los pueblos indígenas, dado el retraso en los procesos de titulación de muchas comunidades.

Titulación de tierras indígenas

Los procesos de titulación de tierras han sido seriamente afectados por los dispositivos antes mencionados. La precarización de los derechos territoriales reduce las posibilidades de saldar la deuda histórica que se tenía respecto de la titulación de comunidades campesinas y nativas. El Perú cuenta con entreveradas normas y ausencia de políticas públicas para lograr el reconocimiento y la titulación de las tierras indígenas, a pesar de avances parciales en el terreno declarativo.

En junio de 2014, la Defensoría del Pueblo difundió el informe titulado *Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas*[50], donde concluye que "el Estado no cuenta con una política pública adecuada para el reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas de nuestro país". Son siete los problemas que la Defensoría del Pueblo identifica:

1. La ausencia de una normativa integrada y actualizada en materia de reconocimiento y titulación de las comunidades.
2. La falta de una rectoría que garantice el reconocimiento y titulación de comunidades.
3. La falta de información centralizada sobre el número de comunidades campesinas y nativas.
4. Insuficiencias en la especialización y capacitación del personal a cargo del proceso de reconocimiento y titulación.
5. La falta de difusión de derechos y adecuación de los instrumentos de gestión.
6. La falta de priorización presupuestal para la implementación del proceso de reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas.
7. La carencia de lineamientos que permitan solucionar las controversias derivadas de la superposición de derechos.

A eso hay que sumar que los procesos de reconocimiento, inscripción, demarcación y titulación de las comunidades nativas no suelen tener financiamiento asignado por el Estado debido a déficit presupuestal o falta de priorización, por lo que los gastos suelen ser cubiertos por las propias comunidades. En este marco, no es extraño que los expedientes se pierdan o sean retenidos y las comunidades tarden muchísimos años en lograr reconocimiento y titulación. Hay varios casos en que los procesos han tardado hasta quince años.

Todo lo anterior en el marco de una campaña mediática que desde hace mucho exhorta al Estado a titular parcelas individuales dentro de los territorios de comunidades indígenas para permitir y facilitar su hipoteca, carga, gravamen o venta. Instituciones del Estado como COFOPRI han venido implementando estas políticas, generando mayor desorden territorial y conflictividad entre los miembros de las comunidades. Mientras que la Autoridad

50 Defensoría del Pueblo 2014. Informe Nº 002-2014-DP *Análisis de la política pública sobre reconocimiento y titulación de las comunidades campesinas y nativas*. Disponible en: http://www.justiciaviva.org.pe/webpanel/doc_int/doc05062014-144645.pdf

Nacional del Agua - ANA y el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado - SERNANP sostienen que se debe proteger las cabeceras de cuenca, muchas de ellas territorios indígenas, el MINEM promueve la explotación de recursos minerales en las mismas zonas. Por otro lado, el gobierno central ha centralizado la capacidad de realizar procesos de ordenamiento territorial, quitando competencias a los gobiernos regionales. El desorden existente está llevando incluso a que se entreguen tierras clasificadas o con potencial de ser clasificadas como tierras de protección y forestales a empresas dedicadas a cultivos agroenergéticos y agroindustriales.

El Proyecto de Titulación y Registro de Tierras - PTRT, Fase 3

Este proyecto impulsará la titulación de tierras rurales en el Perú y tendrá una duración de cinco años. Su ejecución está a cargo del MINAG, con la participación activa de los gobiernos regionales, priorizando la Amazonía y zonas focalizadas de los Andes. Cuenta con la financiación del Banco Interamericano de Desarrollo - BID, que aporta US$ 40 millones y una contrapartida similar del Estado.

El proyecto tiene tres componentes: el primero está relacionado con el levantamiento catastral, titulación y registro de tierra rural; el segundo pretende desarrollar la plataforma tecnológica para catastro y titulación, y el tercero apunta al fortalecimiento institucional y del marco de políticas públicas. Se propone formalizar 430 000 predios, lo que equivale a 3,4 millones de hectáreas. Inicialmente se incluyeron 190 comunidades nativas, pero posteriormente se amplió el número a 403[51]. Para el caso de las comunidades andinas, el número inicial de 190 beneficiarias no ha sido modificado.

El proyecto fue presentado en agosto de 2014, pero recibió cuestionamientos y demandas de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil. A la firma del contrato con el BID, en febrero de 2015, aún no se han despejado las múltiples dudas en torno al proyecto, particularmente en torno a su enfoque favorable a las parcelaciones de tierras comunales.

Al respecto, AIDESEP señaló que el proyecto "producirá aumento de la colonización y destrucción de la selva, en clara contradicción con las promesas climáticas hacia la COP20"[52]. Asimismo, la organización indígena demandó que se respeten los derechos territoriales de los pueblos originarios, reconociendo 311 comunidades nativas que estaban al margen del proceso.

Otra de las demandas de AIDESEP es el reconocimiento de comunidades posesionarias identificables por los gobiernos locales, la titulación o demarcación física de 594 comunidades ya reconocidas y la ampliación del título a 262 comunidades con escasez de recursos por su incremento poblacional[53]. Asimismo, la titulación territorial integral como pueblos a los Achuar, Kukama, Shiwilu, Kandozi, Quechua, Shapra, Kampu Piyawi, Ese Eja, Kichwa, entre otros.

AIDESEP también solicita el establecimiento de seis Reservas Comunales por 3 972 569 hectáreas con los estudios ya terminados: Napo-Curaray, Tigre-Corrientes, Chambira-Inuya-Tahuanía, Tamaya-Caco y Yurúa.

51 Ver Portal de noticias del MINAGRI: http://www.minagri.gob.pe/portal/publicaciones-y-prensa/12432-minagri-y-organizaciones-indigenas-reinician-coordinaciones-sobre-politica-de-titulacion-de-comunidades-nativas. Esta ampliación, sin embargo, no ha sido incluida en el contrato entre el MEF y el BID.

52 Ver AIDESEP, Memorial intersectorial dirigido al presidente del Consejo de Ministros y otros del 24 de julio de 2014: https://www.dropbox.com/s/jb0js50xq1sd52r/MEMORIAL%20INTERINSTITUCIONAL-24-07-14.pdf

53 Ver Portal de noticias de AIDESEP: http://www.aidesep.org.pe/millonario-proyecto-para-titulacion-de-tierras-en-la-amazonia-atenta-contra-la-seguridad-territorial-de-comunidades-indigenas/

Respecto de los pueblos en aislamiento, AIDESEP pide establecer Reservas Territoriales por 4 108 565 hectáreas: Kakataibo, Tapiche-Blanco-Yaquerana, YavaríMirin, Napo-Tigre y Sierra del Divisor. Además, AIDESEP indica que se debe solucionar la superposición sobre territorios indígenas de áreas protegidas, como la Reserva Nacional Pacaya-Samiria, los Parques Nacionales Manu, Bahuaja-Sonene e IchigkatMujat, las Áreas de Conservación Regional Cordillera Escalera e Imiría, y la Reserva Comunal ChayuNain[54].

Territorio, recursos naturales y actividades extractivas

Tras el final del proceso de violencia política en el país, el alza de los precios de los minerales e hidrocarburos en el mercado mundial generó un fuerte impulso a las actividades extractivas en el país. El auge extractivista ha tenido impactos directos sobre las comunidades y sus territorios. No es casual que los conflictos sociales más importantes de los años recientes hayan tenido como tema central el asunto de los territorios afectados por actividades mineras: Majaz-Río Blanco (2003), Tambogrande (2004), Conga (2012), Cañaris y Tía María. En la medida en que las concesiones que otorga el Estado nacional se superponen con los territorios ancestrales de los pueblos indígenas y las comunidades se generan conflictos que se agravan cuando las actividades extractivas alteran o impactan seriamente en el uso de los recursos hídricos. La situación se agrava por el hecho de que, muchas veces, las comunidades afectadas no tienen títulos legales sobre sus territorios ancestrales.

Para lograr la explotación de sus respectivas concesiones, las empresas extractivas utilizan diversos mecanismos legales para obtener el derecho sobre la superficie de los territorios donde se ubican sus concesiones: trato directo, compraventa, cesión de uso, alquiler, expropiación, etcétera. Muchas veces recurren a prácticas irregulares (amenazas, engaños, fraudes, subvaluaciones de precios, etcétera) para lograr la transferencia de tales derechos a su favor, aprovechando la asimetría en el acceso a la información y la falta de asesoría legal del lado de las comunidades. Los impactos y prácticas antes mencionados generan un escenario de conflictividad que se refleja en los reportes de conflictos sociales de la Defensoría de Pueblo. El más reciente —abril de 2015— da cuenta de que existen 208 conflictos sociales, de los cuales 149 están activos y 139 son de carácter socioambiental, 93 están relacionados con la minería y 22 con temas de hidrocarburos[55].

Frente a ello, la Oficina de Diálogo Nacional y Sostenibilidad - ODNS de la PCM viene impulsando "mesas de diálogo" que reúnen a las entidades del gobierno central, autoridades de nivel local, distrital y regional, así como algunos de los representantes de la población. El objetivo de estas mesas es viabilizar la cartera de inversiones públicas del Estado en aquellos lugares que presentan conflictos con actividades extractivas. Estas mesas son presididas por el MINEM y suelen tener como secretaría técnica a la Oficina General de Gestión Social de dicho ministerio. Se trata de "compensar" los impactos de las actividades extractivas con inversión pública, eludiendo así el problema de fondo. En diversos casos las "mesas de diálogo" han terminado en fracasos, en otros han llegado a acuerdos precarios que tienen que ser revisados a los pocos meses. Cambiar el nombre a "mesas de desarrollo" no modifica el marco general descrito.

La desprotección de los derechos territoriales de los pueblos indígenas y las comunidades se expresa, más allá de los "paquetazos" antes mencionados, en el retraso en la

54 Ver SERVINDI, julio de 2014. Mal manejo de proyecto BID puede incentivar destrucción de la Amazonía en Perú: hhtp_//servindi.org/actualidad/109546

55 Ver Reporte de Conflictos Sociales de la Defensoría del Pueblo: http://www.defensoria.gob.pe/blog/la-defensoria-del-pueblo-registro-208-conflictos-sociales-en-abril

implementación del Servicio Nacional de Certificación Ambiental para las Inversiones Sostenibles - SENACE y el debilitamiento del OEFA.

Saweto: una demanda desatendida que terminó en tragedia

Los esfuerzos de los pobladores Asheninkas por lograr el reconocimiento legal, demarcación y titulación empezaron el año 2002.[56] Como parte de este proceso, la Comunidad Nativa Alto Tamaya – Saweto fue reconocida en abril del 2003.[57] Sin embargo, el proceso de titulación no fue concluido y se vio fuertemente obstaculizado por la creación de bosques de protección permanente en donde se otorgaron dos concesiones forestales que se superponían con el territorio comunal. La comunidad, con el liderazgo de Edwin Chota y Jorge Ríos, entre otros, continuó con gestiones en Ucayali y Lima, apelando a diversas instancias del Gobierno Regional, al extinto Programa Especial de Titulación de Tierras (PETT) y al Organismo de la Formalización de la Propiedad Informal COFOPRI. Finalmente llegaron a la Defensoría del Pueblo, el Ministerio de Agricultura, la Presidencia del Consejo de Ministros y el Ministerio de Cultura. Recién entre julio y agosto de 2012, y gracias al apoyo de una organización no gubernamental,[58] logró que la Dirección Regional de Agricultura desarrollase el trabajo de campo necesario para titular a la comunidad. En el 2013 se completaron todos los requisitos del proceso administrativo quedando únicamente a la espera de la exclusión de las concesiones forestales que se sobreponen a la comunidad. Sin embargo, el Gobierno Regional de Ucayali a través de la Dirección Ejecutiva Forestal y de Fauna Silvestre de Ucayali, se negó a excluir las dos concesiones forestales sobrepuestas al territorio de Saweto.

En septiembre del 2014, fueron asesinados cuatro líderes de Saweto: Edwin Chota Valera, Jorge Ríos Pérez, Leoncio Quinticima y Francisco Pinedo. El hecho tuvo lugar en la frontera entre Perú y Brasil, precisamente cuando sus gestiones para titular su comunidad y fiscalizar la tala ilegal comenzaba a tener avances. Como resultado de presiones nacionales e internacionales, el gobierno peruano se vio forzado a excluir las concesiones forestales superpuestas al territorio de Saweto y prometer titular las casi 80 mil hectáreas de la Comunidad de Alto Tamaya- Saweto. A la fecha de este Informe, no se concluye con la entrega del título de propiedad debidamente inscrito en los registros públicos.

Los Shawi: entre la titulación y las inversiones en conservación

El gobierno regional de San Martín (Perú) se ha comprometido a reforestar 2 525 735 hectáreas de bosques en el marco de los acuerdos internacionales para enfrentar el cambio climático. El Programa Nacional de Conservación de Bosques, creado en 2010, se ha comprometido a conservar 54 millones de hectáreas de bosques tropicales y secos. De los bosques que el Estado busca salvaguardar, el 19,63% (10,6 millones de hectáreas) está ocupado por las comunidades nativas tituladas, pero queda un gran porcentaje por titular. En la región San Martín existen treinta comunidades indígenas tituladas, pero falta titular a más de cien.

Según datos de 2013, el gobierno regional de San Martín había inmatriculado 428 206,03 hectáreas (8,35% del territorio regional) en los Registros Públicos a favor del Estado peruano y bajo administración del gobierno regional San Martín, en el marco de la Ley

56 Informe Socioeconómico y Poblacional preparado por la Dirección Regional Sectorial Agricultura Ucayali (DRSAU) el 2013.Informe No. 0018-2013-GRu-P-DRSAUDSFL- CC.NN./MADP. Ucayali, 03 de abril del 2013.

57 Resolución Directoral Regional No. 075-2003-GRU-P-DRAU. 10 de junio del 2003.

58 La organización norteamericana, Upper Amazon Conservancy (UAC), y su socia en Perú, ProPurús fueron los aliados, la información que recoge este resumen se encuentra en el documento de Upper Amazon Conservancy: http://upperamazon.org/wp-content/uploads/2015/01/Saweto-Resumen-Enero-2015.pdf?6bd5c0

Nº 29151 sobre bienes de dominio privativo del Estado. Esto se hizo en el marco de su Zonificación Económica Ecológica - ZEE[59]. Las tierras registradas por el gobierno regional serían reservadas como Zonas de Conservación y Recuperación de Ecosistemas - ZOCRE, con lo cual se abre la posibilidad de concesionarlas para fines de conservación. El problema es que buena parte de estas tierras son territorios ancestrales de pueblos indígenas.

Un caso emblemático es el de la comunidad nativa San José, del pueblo Shawi o KampuPiyawi, del grupo etnolingüístico cahuapana, reconocida mediante R.D. Nº 0321-2006-GR-SM/DRA-SAM, ubicada en la margen derecha de la quebrada Yanayacu, distrito de Caynarachi, provincia de Lamas, departamento de San Martín. La comunidad afronta varios problemas de superposición de sus territorios comunales: uno de ellos con la empresa agroexportadora ONASOR del Oriente S.A.C., empresa dedicada a la producción de palma aceitera, y otro con la ZOCRE Palometa Barranquita, que comprende 18 849,57 ha[60]. Por último, en torno a casi 30 000 hectáreas con el Grupo Romero, caso que ha sido denunciado por la comunidad ante el Ministerio Público.

Caso de afectación de derechos de la Familia Chaupe por parte de Minera Yanacocha (Cajamarca)[61]

Los Chaupe son una familia campesina que desde el 2011 enfrenta un proceso judicial por usurpación iniciado por la empresa minera Yanacocha, pretendiendo desalojarlos de un predio ubicado en inmediaciones del proyecto minero Conga, en la provincia de Celendín, Cajamarca. El año 2012, el Juzgado Penal de Celendín, condenó a la familia por delito de usurpación sentenciándolos dos años de pena privativa de libertad, al pago de una reparación civil a favor de la empresa y al desalojo del predio "Tragadero Grande". Esta sentencia fue apelada y la Sala Penal de Apelaciones resolvió declarar Nulo el proceso. En el 2013 se volvió a iniciar el proceso en el Juzgado Penal de Celendín culminando el 5 de agosto del 2014 con una nueva sentencia condenatoria: 2 años y 8 meses de prisión suspendida, al pago de 5500 soles de reparación civil y el desalojo del predio en cuestión.

La Sentencia fue nuevamente apelada. La empresa minera, en todo ese tiempo continuó con las amenazas y agresiones contra la familia, presentado nuevas denuncias. Asimismo, recusó a uno de los magistrados de la Sala de Apelaciones. El 1° de diciembre del 2014 se realizó la audiencia de Vista de Causa y el 17 de diciembre se dio la sentencia definitiva del caso, siendo revocada la Sentencia de Primera instancia, absolviendo a la familia.

Pese a esta sentencia la empresa minera no ha dejado de atentar contra la familia. Los días 20 de enero, 3 y 5 de febrero del 2015, ha ingresado a su predio, destruyendo pequeñas construcciones, matando a sus animales y tendiendo mallas alrededor del predio. Ante estos hechos, la Defensoría del Pueblo, el 6 de febrero, pidió al Ministerio del Interior brinde "medidas de seguridad para garantizar la vida e integridad" de Máxima Acuña de Chaupe y su familia. Asimismo, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos le otorgó medidas cautelares, solicitando al Estado Peruano "adoptar las medidas necesarias que permitan garantizar "la vida e integridad" de la citada familia.

59 Aprobada mediante Ordenanza Regional Nº 012-2006.
60 Oficio Nº 1044-2013-GRSM/ARA del 8 de noviembre de 2013, emitida por la Autoridad Regional Ambiental.
61 Mirtha Vásquez: Caso Familia Chaupe. GRUFIDES, Cajamarca, Junio 2015.

Espinar y su "proceso de diálogo"[62]

Luego de varios días de paralización con enfrentamientos entre pobladores locales y efectivos policiales, el 28 de mayo de 2012 el conflicto desembocó en una confrontación que dejó un lamentable saldo de tres personas fallecidas, una decena de heridos y veintiséis personas detenidas. Posteriormente, algunos dirigentes y el alcalde fueron encarcelados, y se declaró toda la provincia en estado de emergencia. Buscando desactivar el conflicto, el gobierno instaló una Mesa de Diálogo a partir de junio de 2012. Esta instancia ha avanzado poco entre esa fecha y la actualidad. Los pocos acuerdos a los que se llegó quedaron como promesas a futuro. El cambio de autoridades municipales y regionales hizo más incierto el escenario. Existe un comité de gestión y seguimiento en el tema ambiental, así como un comité de gestión y seguimiento de inversiones, espacios en los que falta involucrar a todos los actores sociales. En el primer semestre de 2015, la población de Espinar ha reclamado la falta de cumplimiento en distintos foros, encuentros y movilizaciones (como la del 21 de mayo de este año). La realidad contradice la intención del Ministerio del Ambiente de presentar a Espinar como un caso exitoso de diálogo.

Un tema pendiente es la firma de un nuevo Convenio Marco con la empresa minera Glencore-Antapaccay. Otro es la conclusión de los estudios que determinen la causa de la contaminación en Espinar. La población local atribuye la contaminación a la empresa minera, pero tanto el gobierno central como la empresa afirman que se debería a causas naturales y a vertimiento de aguas servidas y que la empresa se encuentra en el marco de la ley. Aquí lo grave es que, mientras se discuten las responsabilidades, existe una población con metales pesados que no ha sido atendida en su momento.

62 Jaime Borda: "Espinar a tres años del conflicto; mucho ruido y pocas nueces". Derechos Humanos sin Fronteras. Cusco. Junio 2015.



5. PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO O CONTACTO INICIAL

Avances del Perú en la normativa PIACI

El Perú cuenta con cinco Reservas Territoriales para PIACI: Isconahua (departamento de Ucayali, provincia de Coronel Portillo), Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (departamento de Cusco y Ucayali, provincias de La Convención y Atalaya, respectivamente), Madre de Dios (departamento de Madre de Dios, provincias de Tambopata, Manu y Tahuamanu), Mashco Piro (departamento de Ucayali, provincia de Purús) y Murunahua (departamento de Ucayali, provincia de Atalaya).



El MINCU es el ente rector del Régimen Especial Multisectorial de protección de los PIACI. El VMI, a través de su Dirección de Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial, es el responsable operativo de la implementación de normas PIACI.

Las acciones para implementar medidas de protección a estos pueblos, desde la aprobación en el año 2006 de la Ley N° 28736, Ley de Protección de los Pueblos

Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial, y su Reglamento, Decreto Supremo N° 008-2007-MIMDES, han sido mínimas. Esto a pesar de la necesidad urgente de protección a la vida y salud de los PIACI de las cinco reservas, los cuales se han encontrado bajo una serie de presiones externos sobre su territorio. Un caso emblemático es la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros - RTKNN (reserva que tiene superpuesto el Lote 88 del Proyecto Camisea), donde se ha solicitado mayor presencia del Estado desde los inicios del proyecto —incluso de algunos pueblos en contacto inicial—, sobre todo en lo relacionado con problemas de salud. Durante 2013, y bajo la presión nacional e internacional por la ampliación del EIA del proyecto Camisea, el MINCU generó normas para el uso por los pueblos indígenas de la RTKNN de los fondos de compensación[63]. Estos fondos no deberían utilizarse para proveer servicios básicos o cumplir con derechos económicos, sociales y culturales que el Estado tiene la obligación de garantizar.

Por otro lado, también ha sido promulgada una serie de normas que establecen los procedimientos de reconocimiento y registro de los PIACI, entre las cuales destaca el Decreto Supremo N° 001-2014-MC, "Declaran el Reconocimiento de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial Ubicados en Distintas Reservas Territoriales", en donde se reconocen tanto pueblos en contacto inicial como en aislamiento en las cinco Reservas Territoriales[64]. A pesar de estos avances, el principal problema sigue siendo la implementación de estas medidas, la necesidad de estrategias claras, y planes multisectoriales e intergubernamentales de protección por reservas estipuladas en la normativa de PIACI.

Asimismo, las presiones sobre los territorios PIACI aumentan. La aprobación de la Ley N° 30230, que busca apresurar las decisiones respecto de grandes proyectos energéticos, no ha tomado en consideración la situación especial de los PIACI, sobre los que no existe información actualizada. La mencionada ley pasa por alto el requerimiento de mayor tiempo de investigación antropológica, y en particular en el campo de la salud. En los últimos meses se han dado varios encuentros con poblaciones en aislamiento de la Reserva Territorial Madre de Dios. Esta situación plantea múltiples hipótesis sobre la presión territorial a la que están expuestos al interior de las reservas y las motivaciones de estos progresivos avistamientos[65].

Como parte de las tareas desprendidas de las Ley N° 28736, se instaló una Comisión Multisectorial que tiene como tarea principal la recategorización de las Reservas Territoriales en Reservas Indígenas y atender las solicitudes de creación de reservas pendientes. Este proceso, que está siendo financiado por el BID, incluye nuevos estudios antropológicos,

63 A través del Decreto Supremo Nº 007-2013-MC, se crean los "Mecanismos para canalizar el pago de compensaciones económicas y otros, en beneficio de los pueblos en aislamiento o contacto inicial ubicados en reservas indígenas o reservas territoriales". Por Resolución Viceministerial Nº 011-2013-VMI-MC se aprobó la Directiva Nº 003-2013-VMI/MC sobre "Normas, Pautas y Procedimiento que regula las autorizaciones excepcionales de ingreso a las reservas indígenas" (publicada el 24/12/2013), dada la serie de entradas irregulares a la RTKNN. Y en agosto de 2014, mediante Resolución Ministerial Nº 008-2014-VMI-MC, se instaló el Comité de Seguimiento para la implementación del Fideicomiso a partir de la compensación por actividades gasíferas al interior de la RTKNN, presidida por el Viceministerio de Interculturalidad.

64 Resolución Viceministerial Nº 008-2013-VMI-MC, que aprueba la Directiva Nº 001-2013-VMI/MC "Normas, Pautas y Procedimientos para el Registro de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y el Registro de Reservas Indígenas", publicada el 31 de octubre de 2013; Resolución Viceministerial Nº 004-2013-VMI-MC, "Registro de los Pueblos Indígenas en Situación de Aislamiento y en Situación de Contacto Inicial y el Registro de Reservas Indígenas", publicada el 21 de junio de 2013; Decreto Supremo Nº 001-2014-MC, "Declaran el Reconocimiento de los Pueblos Indígenas u Originarios en Situación de Aislamiento y Contacto Inicial Ubicados en Distintas Reservas Territoriales". Asimismo, a través de la Resolución Viceministerial Nº 005-2014-VMI-MC se aprueban los Lineamientos para la Elaboración del Plan de Contingencia —previsto en el Reglamento— para la protección ambiental en las actividades de hidrocarburos, aprobado mediante Decreto Supremo Nº 015-2006-EM.

65 Survival (septiembre de 2014). "Misionera contacta a una tribu amazónica aislada extremadamente vulnerable en Perú". Disponible en: http://www.survival.es/noticias/10420
Inforregión (septiembre de 2014). "Tours turísticos atentan contra no contactados denuncia FENAMAD". Disponible en: http://www.inforegion.pe/portada/188131/tours-turisticos-atentan-contra-no-contactados-denuncia-fenamad/

jurídicos y ambientales de cada una de las Reservas Territoriales. Sin embargo, la Comisión no ha vuelto a sesionar desde junio de 2014. Al incluir el redimensionamiento y delimitación de las reservas, el proceso es objeto de grandes presiones para reducir el territorio de las Reservas Territoriales, sobre todo de la RTKNN (superpuesta al denominado Lote Fitzcarrald, donde habría yacimientos de gas natural).

En ese sentido, en el marco de este apoyo del BID, el MINCU viene elaborando los cinco planes de protección de las Reservas Territoriales existentes. Sin embargo, es importante que estos planes sean aprobados posteriormente por el gobierno y que contengan una estrategia multisectorial definida, así como recursos financieros para que puedan ser implementados y ejecutados por los sectores.

Con relación a los gobiernos regionales, cuentan con ordenanzas regionales de protección de PIACI (como en los casos de Ucayali y Madre de Dios)[66], pero no han implementado aún medidas efectivas debido a limitaciones presupuestales, carencia de personal capacitado, o en algunos casos, falta de voluntad política.

Asimismo, el VMI ha promovido la creación de Mesas PIACI, como es el caso del Gobierno Regional de Ucayali - GOREU, como un espacio de coordinación multisectorial creado en diciembre de 2013 por el mismo GOREU. Sin embargo, es necesario seguir fortaleciendo este tipo de espacios regionales también para las regiones como Madre de Dios, Cusco, etc.

Incumplimiento de la normativa PIACI en el Perú

Al presentar la normatividad vigente y en desarrollo (sección anterior), se han mencionado algunos de los problemas que tiene su implementación. En general, se puede afirmar que la Ley Nº 28736 y su Reglamento están seriamente limitadas por:

1. Falta de aplicación de los mecanismos de protección de la vida e integridad a los PIACI (Primera Disposición Complementarias y Finales del Reglamento de la Ley Nº 28736). La norma preveía que en tanto culminen los estudios a los que se refiere el artículo 3 de la Ley, eran aplicables a los PIACI los mecanismos de protección de la vida e integridad. Sin embargo, luego de casi diez años de la Ley Nº 28736, no se aprueba ningún Plan de Protección[67], ni se ha actualizado el Plan de Protección de la Reserva Territorial Kugapakori Nahua Nanti y otros, único plan elaborado incluso antes de la aprobación de la Ley en mención.
2. Falta de Implementación del Régimen Especial Multisectorial (artículo 8 del Reglamento de la Ley Nº 28736). La norma preveía que el ente rector (ahora el VMI, que absorbió el INDEPA) tenía que articular este régimen con todos los sectores del gobierno y con los diversos niveles de gobierno (nacional, regionales y locales), garantizando que los proyectos de infraestructura vial o de comunicación no afecten a las Reservas Indígenas y controlando el ingreso no autorizado de personas ajenas a dichas reservas.
3. Ausencia de un Plan Nacional de PIACI que debía ser aprobado por Resolución Ministerial.

66 Por ejemplo, la Ordenanza Nº 08-2007-GRU, que declara de interés público la defensa y protección de los indígenas en aislamiento Murunahua, Mashco Piro e Isconahua; la Ordenanza Regional Nº 032-2010-GRMDD-CR, que declara de interés público regional la protección y defensa de los derechos de los PIACI en la región Madre de Dios; la Ordenanza Regional Nº 006-2011-GRMDD/CR, que declara temporalmente como Zona de Tránsito Fluvial Restringido el sector Yanayacu y la conformación de una Comisión Especial encargada de elaborar el “Programa de Protección y Defensa de los Derechos de los Pueblos Indígenas en Aislamiento Voluntario y Contacto Inicial de la Región de Madre de Dios”.

67 En el caso de RTKNN, se elaboró uno y fue aprobado por la Resolución Presidencial Nº 18-2005-INDEPA-PE, pero no fue publicado en el diario oficial El Peruano, ni mucho menos implementado.

4. Retraso en la categorización de las Reservas Indígenas sobre la base de las Reservas Territoriales existentes. Tal como se señaló anteriormente, la Comisión respectiva apenas si sesionó para instalarse.

Estas múltiples deficiencias han sido denunciadas por organizaciones indígenas como AIDESEP[68] y otras organizaciones de sociedad civil,[69]en la medida que comportan graves riesgos para los PIACI dados sus altos niveles de vulnerabilidad, particularmente en el terreno de la salud[70]. Es importante mencionar aquí al Ministerio de Salud - MINSA, que tiene un rol fundamental en estas estrategias multisectoriales a favor de los PIACI. Hace falta un mayor compromiso de esta institución.

En este sentido, el CERD ha identificado que el principal problema sobre PIACI en el Perú es la falta de implementación de los mecanismos de protección señalados en la Ley y el Reglamento.

El caso de la RTKNN y la superposición del Proyecto Camisea

En el año 2012, la empresa PLUSPETROL presentó a la Dirección General de Asuntos Ambientales Energéticos (DGAAE) del MINEM el Estudio de Impacto Ambiental para la Ampliación de Actividades en el Lote 88, lote que se superpone con la Reserva Territorial Kugapakori, Nahua, Nanti y otros (RTKNN). Esta ampliación incluye seis locaciones, con tres pozos cada una, y prospección sísmica 2D y 3D, lo que pone en peligro a los pueblos que habitan la Reserva. La ampliación de actividades del Lote 88 implicaba una afectación directa a la salud y vida de los PIACI de la RTKNN, más aun cuando no se estaba cumpliendo con las medidas de protección de la Ley y Reglamento de PIACI, así como con la implementación de un Plan de Protección y la creación de una Comisión Multisectorial para la reserva.

Ante esto, la Defensoría del Pueblo del Perú señaló al MINCU y MINEM la necesidad de revisar el EIA, teniendo en cuenta estos aspectos. Además, mediante carta enviada el 6 de agosto de 2013 recomendó a la PCM que el Poder Ejecutivo cumpla con establecer y proteger las reservas indígenas, elaborando un Plan Nacional de Protección para estos pueblos. En marzo de 2013, el CERD expresó su preocupación por la posible aprobación de dicho EIA. Posteriormente, el 1° de noviembre de 2013, la CIDH otorgó una audiencia en la ciudad de Washington a diversas organizaciones civiles peruanas con el fin de dar a conocer el riesgo que enfrentan los pueblos en contacto inicial y aislamiento, debido a la ampliación de actividades del Proyecto Camisea.

La audiencia fue promovida AIDESEP, DAR y la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos. Tuvo como resultado el pronunciamiento de la CIDH, que señaló respecto de los pueblos en aislamiento voluntario y contacto inicial en Perú:

68 http://www.aidesep.org.pe/ninos-indigenas-de-la-comunidad-nanti-mueren-por-epidemia-de-tos-ferina/

69 http://servindi.org/?p=129133#more-129133

70 El mismo MINSA considera que las tres guías vigentes están desactualizadas: Resolución Ministerial Nº 797-2007/MINSA "Guía Técnica: Relacionamiento para casos de interacción con indígenas en aislamiento o contacto reciente"; Resolución Ministerial Nº 798-2007/ MINSA "Guía Técnica Atención de salud a indígenas en contacto reciente y en contacto inicial en riesgo de alta morbimortalidad", y la Norma Técnica de Salud "Prevención, Contingencia ante el contacto y mitigación de riesgos para la salud en escenarios con presencia de indígenas en aislamiento y en contacto reciente".

71 CIDH (2013). Anexo al Comunicado de Prensa CIDH culmina el 149 Período de Sesiones, p. 5. Disponible en: http://www.dar.org.pe/archivos/loUltimo/lu_139/anexo_al_comunicado_de_prensa_emitido_al_culminar_el_147_periodo_de_sesiones.pdf

El caso de la RTKNN y la superposición del Proyecto Camisea

"La CIDH recibe con satisfacción que el Perú cuente con una ley específica encaminada a proteger los derechos de estos pueblos, 'Ley para la protección de pueblos indígenas u originarios en situación de aislamiento y en situación de contacto inicial'. No obstante, expresa su preocupación por la información recibida según la cual dicha ley no se adecuaría al principio de intangibilidad y no contacto, y por la falta de implementación efectiva de mecanismos de protección, tales como puestos de control, protocolos de actuación y sanción de ingresos furtivos. La CIDH reitera al Estado peruano, el llamado hecho a los Estados Miembros de la región a garantizar el respeto a los derechos humanos de los pueblos indígenas en aislamiento voluntario, a través de medidas concretas y efectivas dirigidas a la protección jurídica y fáctica de sus territorios ancestrales, y a abstenerse de realizar acciones contrarias a sus derechos"[71].

En diciembre del año 2013 el entonces Relator especial de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas, James Anaya, visitó el Perú para analizar la situación de esta Reserva observando que las poblaciones que la habitan son "extremadamente vulnerables" y que el Estado debe estar "dispuesto a considerar modificaciones pertinentes en las condiciones para la ejecución del proyecto y su ampliación". Entre otras cosas, el Relator ha recomendado al gobierno y la empresa "actuar con la máxima cautela y no proceder con la propuesta ampliación sin asegurar, previamente y de manera conclusiva, la no vulneración de sus derechos humanos", e instó al Vice Ministerio de Interculturalidad a realizar "un estudio exhaustivo con la participación de todos los interesados y expertos competentes acerca de la presencia y las condiciones de los pueblos o agrupaciones indígenas no contactadas en el área del Lote 88".[72]

A pesar de ello, el jueves 23 de enero de 2014 el VMI dio a conocer, mediante nota de prensa, la emisión de su Resolución Viceministerial Nº 003-2014-VMI-MC —de fecha 22 de enero de 2014—, que declara absueltas las 37 observaciones pendientes al EIA para la Ampliación del Programa de Exploración y Desarrollo del Lote 88 del Proyecto Camisea, luego de recibidas dos respuestas de la empresa concesionaria a través del MINEM. De esta manera, el MINCU dio su visto bueno para la ampliación de actividades en el Lote 88. Posteriormente, el 27 de enero de 2014, la DGAAE aprobó el EIA del proyecto de ampliación del Lote 88 sobre la RTKNN[73], sin que se implementasen las recomendaciones de la CIDH ni se tuvieran en cuenta las expresadas por otros organismos internacionales, además de aprobarse sin la actualización del Plan de Protección y sin un estudio de salud previo sobre la situación de la salud de los pueblos de la RTKNN, es decir sin cumplir con los mecanismos de protección mínimas que exige la Ley y Reglamento PIACI. Posteriormente, a través de carta de fecha 5 de febrero de 2014, una serie de instituciones de la sociedad civil mostraron su preocupación por la aprobación de dicho EIA.

El caso de la RTKNN y la superposición del Proyecto Camisea

La aprobación del EIA del Lote 88 ha sido realizada en medio de un proceso administrativo sumamente accidentado, y en donde llaman la atención cambios aparentemente injustificados en la emisión de opiniones técnicas posteriormente desestimadas. Tanto el Servicio Nacional de Áreas Naturales Protegidas por el Estado (SERNANP)[74] como el Vice Ministerio de Interculturalidad[75] modificaron en pocas semanas sus observaciones iniciales y dieron paso a la aprobación del EIA. Preocupa en particular la ausencia de información actualizada sobre la salud de los pueblos indígenas ubicados en el ámbito de influencia del proyecto. El 2013 el MINSA inicio un análisis de salud de la población Nanti de la RTKNN, siendo este recién publicado en setiembre de 2014, informe que no fue tomado en cuenta para la aprobación de la ampliación del Proyecto Camisea, no existiendo actualmente estudios más detallados sobre la población de la RTKNN y que hayan sido aprobados como base para políticas públicas coherentes.[76] Con estas serias carencias se han iniciado las actividades de prospección sísmica 2D en el Lote 88.

Además de los impactos sociales y culturales de esto, AIDESEP[77], el MINSA[78] y medios de comunicación han informado que la RTKNN enfrenta un brote de enfermedades respiratorias.

Propuestas para asegurar derechos de los PIACI

En este terreno, como en muchos otros, el Perú no carece de un marco normativo adecuado. Tal como ha señalado el Comité de Naciones Unidas para la Eliminación de la Discriminación Racial y el ex relator de Naciones Unidas para Pueblos Indígenas, James Anaya, de lo que se trata es de implementar las normas vigentes.

En este marco es necesario tomar en cuenta los diferentes grados de contacto que tienen los distintos pueblos que comparten esta condición. Se requiere que el Estado haga públicos y participativos los procesos diversos que les conciernen y que se concreten las estrategias intersectoriales para la protección de la RTKNN. Para ello es necesario que también el MEF fortalezca con presupuesto adecuado al VMI, principalmente a la Dirección de Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial del MINCU, para que puedan cumplir con las normas sobre PIACI y cumplir con los compromisos asumidos por esta institución en el marco del EIA de la ampliación del Proyecto Camisea.

Al respecto existen algunos buenos ejemplos. El trabajo conjunto entre organizaciones indígenas, la sociedad civil y el SERNANP ha dado como resultado un proceso técnico que se inició el año 2006 y culminó, tras múltiples consultas, con un acta de acuerdo en enero de 2014 proponiendo que el área denominada Zona Reservada Sierra del Divisor, ubicada entre las regiones de Ucayali y Loreto y que comprende poco menos de 1,5 millones de hectáreas, sea categorizada como Parque Nacional. La importancia de

72 Ver Declaración de James Anaya al concluir su visita al Perú, 13 de diciembre de 2013, loc. cit.

73 La Opinión Técnica Nº 234-2013-SERNANP-DGANP, emitida el 10 de julio de 2013, que señala tres observaciones finales al EIA, fue desestimada y reemplazada dos días después, el 12 de julio de 2013, por la Opinión Técnica –del mismo número- Nº 234-2013-SERNANP-DGANP, que señalaba diecisiete compromisos y tres recomendaciones al desarrollo del proyecto, eliminando las observaciones anteriores.

74 El 12 de julio de 2013 se emitió la Resolución Viceministerial Nº 005-2013-VMI-MC, señalando 83 observaciones al EIA. Siete días despuésla Resolución Viceministerial Nº 007-2013-VMI-MC dejó sin efecto la norma previa. En noviembre se dio la Resolución Viceministerial Nº 009-2013-VMI-MC que dejaba por subsanar solo 37 observaciones. La aprobación final llegó con la Resolución Viceministerial Nº 003-2014-VMI-MC del 22 de enero de 2014.

75 El primer Análisis de la Situación de Salud (ASIS) del pueblo Nanti data del año 2003. En ese momento ya ponía una serie de alertas y explicaba los riesgos e impactos del proyecto para estos pueblos. En octubre de 2014 se publicó un nuevo Análisis de Salud del Pueblo Nanti, documento que no ha sido aprobado oficialmente por el Estado, no siendo de esta manera vinculante e impidiendo la posibilidad de implementar sus recomendaciones. Ver en: http://servindi.org/?p=129133#more-129133

76 http://www.aidesep.org.pe/ninos-indigenas-de-la-comunidad-nanti-mueren-por-epidemia-de-tos-ferina/

77 http://www.minsa.gob.pe/?op=51&nota=16468

esta área radica, además de su biodiversidad, en que su superficie se superpone con el territorio de poblaciones en aislamiento voluntario: la actual Reserva Territorial Isconahua y dos reservas propuestas: Tapiche Blanco Yaquerana y Sierra del Divisor, ambas con opinión favorable del MINCU. No obstante, el pedido no se concreta transcurrido un año del acuerdo mencionado[78].

En el marco de los esfuerzos por reforzar los mecanismos de protección para PIACI en el Perú, la AIDESEP ha presentado al Estado peruano la propuesta de un "Corredor Territorial de PIACI Pano, Arawak y otros", con el objetivo de contribuir a la protección física, territorial y sociocultural de los pueblos indígenas en situación de aislamiento y contacto inicial que habitan parte de las regiones de Ucayali, Cusco y Madre de Dios en Perú, y el Estado de Acre en Brasil[79]. Esta propuesta ha sido entregada al MINCU y se encuentra en proceso de análisis para identificar la viabilidad de su implementación.

78 CEDIA (mayo de 2015). El Perú y la comunidad internacional esperan la pronta categorización de la zona reservada Sierra del Divisor. http://www.cedia.org.pe/el-peru-y-la-comunidad-internacional-esperan-la-pronta-categorizacion-de-la-zona-reservada-sierra-del-divisor/

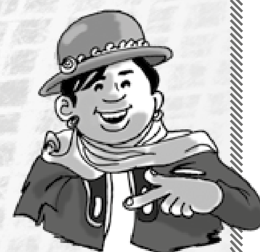
79 AIDESEP (mayo 2015) AIDESEP presenta propuesta que garantiza derechos de pueblos indígenas no contactados. http://www.aidesep.org.pe/aidesep-presenta-propuesta-que-garantiza-derechos-de-pueblos-indigenas-no-contactados/



◈ 6. CRIMINALIZACIÓN DE LOS PUEBLOS INDÍGENAS

Coerción mediante el uso abusivo de la fuerza

Durante el período materia del presente informe, se ha continuado sometiendo a coerción a los pueblos indígenas en el Perú a través del uso abusivo de la fuerza por agentes estatales. En lo que va del gobierno de Ollanta Humala Tasso, 44 civiles han perdido la vida como consecuencia del uso abusivo de la fuerza por agentes estatales en situaciones de protesta social. Del total de fallecidos, el 43% eran indígenas o resultaron afectados en el marco de conflictos que involucran la defensa de los derechos de los pueblos indígenas. Esto supone un impacto desproporcionado de las muertes en la población indígena que, de acuerdo con las estimaciones más amplias, representa un 25% de la población total del país.

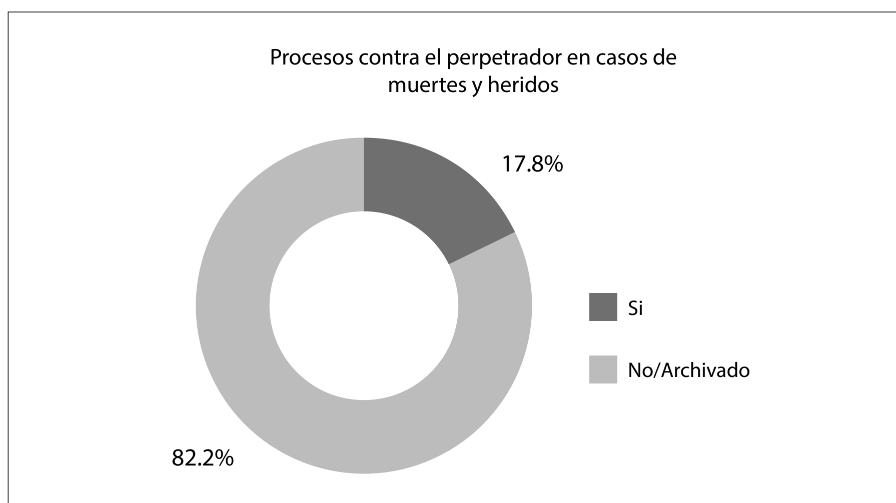


Los factores que explican esta alarmante cifra son los mismos que se identificaron en informes previos: un marco legal que permite la impunidad de las violaciones de derechos humanos cometidas por agentes de las Fuerzas Armadas y la Policía Nacional del Perú[80], uso de armas letales para el control de la protesta social, falta de entrenamiento y equipos

80 Decreto Legislativo Nº 1095 y Ley Nº 30151.

adecuados para los policías llamados a intervenir, prestación de servicios privados de seguridad por parte de la Policía Nacional a las empresas extractivas, falta de regulación precisa de los procedimientos para el uso de la fuerza en el control de disturbios, la intervención militar en el control de protestas, y la declaratoria de estado de emergencia en contextos de protesta social[81].

A la inimputabilidad de policías y militares (modificación del artículo art. 20 del Código Penal que regula los supuestos de la inimputabilidad penal) se suma la autorización para que estos puedan llevar cabo el levantamiento de cadáveres en zona de emergencia (Ley Nº 29986), sin exigírseles que guarden el cuidado del caso para preservar la información criminalística necesaria (vestigios, indicios, pruebas, etc.) indispensable para esclarecer la autoría de las muertes y daños. Adicionalmente alegando la falta de garantías para el desarrollo de los procesos en el lugar donde ocurren los hechos, se continúa trasladando los casos a sedes judiciales muy distantes, con lo que la posibilidad de encontrar justicia por los afectados se ve seriamente perjudicada[82].Todo ello ha devenido en una situación de total impunidad. No existe, a la fecha, una sola sentencia condenatoria por los 140 casos de muertes por uso abusivo de la fuerza desde 2001, en abierta contradicción con la obligación de garantizar el acceso a justicia y reparación a las víctimas de violaciones a sus derechos.



Coerción mediante la persecución penal. El caso de los procesos penales derivados de los hechos ocurridos en Bagua en junio de 2009

Según los registros de la Coordinadora Nacional de Derechos Humanos, actualmente más de ochocientas personas están siendo procesadas en el país por hechos ocurridos en contextos de conflictividad social. El 70% de los casos se relaciona con reivindicaciones ambientales o con derechos territoriales de los pueblos indígenas.

En el desarrollo de esta práctica sistemática de amedrentamiento viene jugando un rol importante la Procuraduría del Ministerio del Interior, que suele interponer "denuncias preventivas", es decir, previas a la ocurrencia de las movilizaciones o protestas sociales. Es evidente el carácter intimidatorio de estas denuncias.

81 El actual gobierno ha autorizado la intervención de las fuerzas armadas y la declaratoria de estado de emergencia frente a las acciones de protesta social en relación con las operaciones mineras de Conga (Cajamarca), Xtrata-Tintaya (Espinar, Cusco) y Tía María (Islay, Arequipa). Las dos primeras declaratorias de estado de emergencia tuvieron lugar en 2012, y la tercera, en 2015.

82 Mediante Resolución Administrativa Nº 096-2012-CE-PJ.

Un factor adicional de preocupación es que actualmente se pretende aprobar un nuevo Código Penal que en su artículo 16.1 niega facultades jurisdiccionales a los pueblos indígenas (especialmente respeto a la justicia aplicada por las rondas), vulnerando el derecho consagrado en el art. 8.2 del Convenio 169 y la propia Constitución Política del Perú, que en su artículo 149 reconoce este derecho. De aprobarse esta norma sin duda se agudizaría la situación actual de criminalización de líderes indígenas y comuneros[83].

Por una u otra razón, el incremento del hostigamiento judicial sobre líderes y activistas sociales tiene efectos particularmente serios para los pueblos indígenas. Dados sus escasos recursos y el hecho de que con frecuencia residen en zonas muy alejadas de las sedes judiciales, a lo que se suma la falta de adecuación lingüística de la administración de justicia, están en condiciones totalmente desventajosas para poder ejercer sus derechos, sea como víctimas de abusos o como acusados de supuestos delitos de alteración del orden público u otros derivados de la lucha social.

Un ejemplo particularmente grave de la situación descrita es la persecución penal desatada contra líderes indígenas a raíz de los hechos ocurridos en Bagua en junio del año 2009. En relación con estos hechos fueron abiertos seis procesos penales, de los cuales se encuentra en etapa de juicio oral el Expediente Nº 2009-0194-010107P01, iniciado contra civiles por los eventos ocurridos en la llamada Curva del Diablo. En este expediente están involucrados 53 personas en calidad de procesados, de las cuales veintitrés son indígenas pertenecientes a los pueblos awajun y wampis.

La fiscalía solicita para los procesados penas entre los catorce años de prisión y la cadena perpetua, lo que evidencia que en su acusación fiscal, el representante del Ministerio Público no ha tomado en consideración lo dispuesto en el artículo 10 del Convenio respecto de la preferencia que deberá otorgarse a sanciones distintas del encarcelamiento. La contravención de esta disposición ha sido particularmente notoria en relación con dos procesados indígenas: Danny López Shawit y Feliciano Cahuasa Rolín[84], sometidos a prisión preventiva por períodos de tres y cinco años respectivamente. En ambos casos se vulneró el artículo 1 del Convenio, al incumplirse la exigencia de proporcionalidad que establecen los estándares internacionales para la aplicación de la medida cautelar de detención preventiva. La detención preventiva debe estar vinculada con una imputación sólida, lo cual no es el caso: a ambos se les acusa de haber cometido acciones delictivas usando armas de fuego, pero ambos han dado resultado negativo en las pruebas de absorción atómica. Si bien la detención preventiva fue posteriormente sustituida por detención domiciliaria, esta debía cumplirse en zona urbana, es decir, fuera de su contexto social y cultural, y dependiendo por completo de la solidaridad de la sociedad civil para su mantenimiento[85].

Otra grave vulneración de los Derechos Humanos ha sido el sometimiento a tortura de varios indígenas tanto en el momento de su detención[86] como en los primeros días de detención y durante los interrogatorios policiales realizados en la base militar el Milagro[87].

83 Para más detalles ver http://derechoshumanos.pe/2015/05/academicos-politicos-autoridades-judiciales-y-activistas-se-pronuncian-en-contra-de-la-eliminacion-de-la-justicia-rondera-en-el-dictamen-del-codigo-penal/

84 Cuando iba a salir en libertad por cumplirse el plazo máximo de 36 meses de detención preventiva, se le imputó un nuevo delito.

85 Ver "Parroquia de Chiriaco y otros: una herida abierta" (2013). En: http://servindi.org/pdf/Una_herida_abierta_boletin_feb_2013.pdf

86 Ver momento en el que Danny López es detenido y golpeado por la Policía en: http://www.ajuaa.com/news/thumbnail.php?file=permascr__16__647422651.jpg&size=summary_largehttp://www.ajuaa.com/news/thumbnail.php?file=permascr__20__740142483.jpg&size=summary_largehttp://www.ajuaa.com/news/thumbnail.php?file=permascr__15__880025397.jpg&size=summary_large

87 Ver Amnistía Internacional: "Perú. Bagua seis meses después". 2009, pp. 30 y 31. Disponible en: http://amnistiainternacional.org/publicaciones/91-peru-bagua-seis-meses-despues-solo-por-pensar-diferente-por-hablar-diferente-nos-estan-haciendo-una-injusticia.html .

En contravención del mismo artículo, se produjeron violaciones del derecho a la defensa, al presionar a los detenidos para rendir su manifestación sin abogados o con la intervención meramente convalidatoria de abogados de oficio o fiscales.

Adicionalmente, en el proceso Curva del Diablo, se ha vulnerado el derecho de los indígenas a que se les juzgue contando con el apoyo permanente de intérprete. En efecto, solo han podido ejercer este derecho a partir de la segunda audiencia y de manera parcial. Los intérpretes intervienen únicamente en los interrogatorios a los indígenas pero no traducen el resto de las intervenciones, impidiendo así que sigan el curso de la audiencia. Por último, se obliga a los procesados a concurrir a todas las audiencias, lo que significa traslado de varios días.

SEGUIMIENTO AL CUMPLIMIENTO DE LAS RECOMENDACIONES REFERIDAS AL CASO BAGUA REALIZADAS POR LA COMISIÓN DE EXPERTOS DE LA OIT EN SU INFORME CORRESPONDIENTE AL AÑO 2013	
Recomendación	Medida adoptada
Adoptar medidas para evitar que utilice la fuerza o la coerción en violación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los pueblos indígenas y se recurra a la criminalización.	De manera contraria a lo recomendado, La ley nº 30327, norma que promueve las inversiones, modifica el Código Penal (art. 204) para incluir formas agravadas del delito de usurpación que podrían afectar a población indígena que aún no cuentan con título de propiedad. Es el caso de la usurpación que se realiza sobre derechos de vía o localización de área otorgados para proyectos de inversión.
Informar sobre los procesos judiciales en donde hay imputados indígenas por los sucesos de Bagua.	- Son 53 procesados - Agraviados: 12 muertos y 18 heridos. - Presuntos delitos; 8 (homicidio calificado, lesiones graves, atentado contra transporte de uso oficial, tenencia ilegal y arrebato de armas de uso oficial, motín, daño agravado, atentado contra unidades de transporte público). - Penas solicitadas: entre 5 años y cadena perpetua. - Estado del proceso: Juicio Oral Ya pasaron las declaraciones testimoniales (aunque queda una pendiente) y la ratificación de pericias (forense y antropológicas). Lo siguiente será el desglose de piezas, la requisitoria del Fiscal, los alegatos de defensa de los abogados y finalmente el fallo de la Sala. Se espera que el proceso termine en agosto. Hay otros 3 casos vinculados al "Baguazo:" Estación 6, la desaparición del mayor Felipe Bazán, y otro caso contra tres generales por la muerte de indígenas y mestizos en Bagua Grande.

Algunos avances de la justicia en una perspectiva intercultural

A pesar de un panorama en general negativo, hay algunos avances que corresponde destacar:

- La creación de un registro de intérpretes judiciales en lenguas indígenas, y el desarrollo de un programa de formación para fortalecer sus competencias[88].
- La aprobación de un Protocolo de Actuación en Procesos que involucren a Comuneros y Ronderos[89].
- La aprobación de un Protocolo de Coordinación entre Sistemas de Justicia[90].
- La aprobación de un Protocolo de Atención y Orientación Legal con Enfoque Intercultural dirigido a Funcionarios del Sistema Estatal de Justicia[91].
- La realización, durante este período, de dos juicios con sus respectivas sentencias en idiomas nativos, quechua y aimara[92].

Incumplimiento de la obligación de proteger frente a actos de coerción cometidos por agentes no estatales

En el país está cobrando cada vez mayor fuerza el fenómeno del sicariato, que permite "la eliminación de personas por encargo" cada vez con mayor facilidad. En este contexto se encuentran en una situación de particular vulnerabilidad los líderes indígenas comprometidos en procesos de resistencia frente a la extracción irracional y sin control de recursos naturales ubicados en sus territorios ancestrales, en particular la madera.

Solo en el año 2014, cinco líderes indígenas fueron asesinados por sicarios vinculados con empresas madereras en la Amazonía peruana, a pesar de que los afectados habían denunciado la situación de riesgo en la que se encontraban. Los seis asesinatos se encuentran en la impunidad[93].

LÍDERES INDÍGENAS ASESINADOS POR SICARIOS VINCULADOS A MADERERAS.			
Nombre y apellidos	Pueblo Indígena	Fecha del asesinato	Lugar
Edwin Chota Valera	Asheninka	09/14	Ucayali
Leoncio QuintisimaMelendez	Asheninka	09/14	Ucayali
Francisco Pinedo Ramírez	Asheninka	09/14	Ucayali
Jorge Ríos Pérez	Asheninka	09/14	Ucayali
Emilio MarichiHuansi	Shawi	05/04/14	San Martín

88 Disponible en http://geojusticia.pj.gob.pe/ilio/
89 Disponible en: http://www.onajup.gob.pe/wp-content/uploads/2014/12/PROTOCOLO-DE-ACTUACI%C3%93N.pdf
90 Disponible en: http://www.sia.eurosocial-ii.eu/files/docs/1396262790-Protocolo_Peru_Actuacion_procesos%20judiciales_comuneros_ronderos.pdf .
91 Disponible en:http://www.onajup.gob.pe/wp-content/uploads/2014/11/PROTOCOLO-DE-ATENCI%C3%93N-Y-ORIENTACI%C3%93N-LEGAL-CON-ENFOQUE-INTERCULTURAL-DIRIGIDO-A-FUNCIONARIOS-DE-UCAYALI-Y-LORETO1.pdf .
92 http://es.globalvoiceonline.org. Última revisión el 09.06.15.
93 Más información sobre los casos en http://derechoshumanos.pe/2014/09/informe-sobre-lo-acontecido-en-torno-al-asesinato-de-4-dirigentes-de-la-comunidad-de-saweto/ y http://derechoshumanos.pe/2014/04/asesinan-a-lider-indigena-shawi-en-san-martin/ .

Otro caso en el que el Estado ha fallado en su obligación de proteger frente a la coerción generada por terceros es el de la señora Máxima Acuña de Chaupe, a quien la empresa minera Yanacocha viene sometiendo a un constante acoso para desalojarla forzosamente de su terreno en Cajamarca. Las acciones de intimidación se iniciaron en 2011 y han seguido llevándose a cabo de manera permanente, pese a que la señora Acuña y sus familiares obtuvieron medidas cautelares de la CIDH el 5 de mayo de 2014 y fueron absueltas en última instancia, por el Poder Judicial de Perú, del delito de usurpación agravada por la que habían sido juzgadas a instancias de dicha empresa minera[94].

Actos de coerción contra Máxima Acuña durante el primer semestre del 2015	
Fecha	Incidente
20/1	15 policía y personal de seguridad privada de Minera Yanacocha irrumpieron violentamente en terreno de Máxima y la amenazaron a ella y a su esposo.
3/02	Policía y seguridad privada de Minera Yanacocha irrumpieron violentamente en terreno de Máxima y destruyen construcción.
Febrero	Yanacocha instala criaderos de alpacas a pocos metros de la vivienda de la familia Chaupe, y una caseta de vigilancia con vista directa a la casa de la familia.
22/04	Detención arbitraria de familiares de Máxima por la seguridad privada de la minera y la Policía cuando estaban camino a la zona Tragadero Grande
29/04	Trabajadores de Yanacocha ingresan a la parcela Tragadero Grande destruyendo la casa que Máxima Acuña estaba construyendo, y se robaron quince cuyes
07/05	En la noche los perros de la PNP devoraron 30 conejos que Máxima criaba en su vivienda
22/05	A la una de la tarde 20 policías y 30 trabajadores de Minera Yanacocha ingresaron a su terreno, destruyendo una pequeña construcción que inició para albergar a sus cuyes, agrediendo a la nuera de la señora Acuña.
25/05	A las cuatro de la tarde trabajadores de minera Yanacocha dejaron ciega y coja a la perra de Máxima.
01/06	Yanacocha construye cercas en el camino que comunica Las Pozadas - Chugurmayo – Sorochucho, aislando completamente a Máxima Acuña y su familia.

94 Ver resolución en: http://www.oas.org/es/cidh/decisiones/pdf/2014/MC452-11-ES.pdf .

Anexo. Relación de fallecidos por uso abusivo de la fuerza en conflictos durante el gobierno de Ollanta Humala Tasso

N°	CONFLICTO	NOMBRES	APELLIDOS	FECHA	DEPARTAMENTO	Agente lesionante
1	AMPLIACIÓN DEL PENAL LA CANTERA EN CAÑETE, 2011	Pierre Eduardo	Gonzales Arias	02/12/11	Lima	Proyectil arma de fuego
2	PARO DE MINEROS INFORMALES EN PUERTO MALDONADO, 2012	Francisco	Areque Jipa	14/03/12	Madre de Dios	Agente contundente
3	PARO DE MINEROS INFORMALES EN PUERTO MALDONADO, 2012	Julio	Ticona Soncco	14/03/12	Madre de Dios	Proyectil arma de fuego
4	PARO DE MINEROS INFORMALES EN PUERTO MALDONADO, 2012	Carlos	Lanc Yumbato	14/03/12	Madre de Dios	Proyectil arma de fuego
5	PROYECTO GASÍFERO EN SECHURA	Cristian	Alvarado Frias	27/03/12	Piura	Proyectil arma de fuego
6	PROYECTO GASÍFERO EN SECHURA	Luis Felipe	Guerrero Garcia	27/03/12	Piura	Proyectil arma de fuego
7	PARO DE PESCADORES EN PAITA, 2012	Carlos Alberto	Ramos Carmen	26/04/12	Piura	Proyectil arma de fuego
8	PARO DE PESCADORES EN PAITA, 2012	Robert Erickson	Castillo Paucar	26/04/12	Piura	Proyectil arma de fuego
9	MINERA XSTRATA EN ESPINAR	Rudecindo	Manuelo Puma	28/05/12	Cusco	Proyectil arma de fuego
10	MINERA XSTRATA EN ESPINAR	Walter	Sencia Ancca	28/05/12	Cusco	Proyectil arma de fuego
11	MINERA XSTRATA EN ESPINAR	Felix	Yauri Uscca	28/05/12	Cusco	Proyectil arma de fuego
12	PROYECTO CONGA	Antonio	Sanchez Huaman	03/07/12	Cajamarca	Proyectil arma de fuego
13	PROYECTO CONGA	Paulino Leonterio	Garcia Rojas	03/07/12	Cajamarca	Proyectil arma de fuego
14	PROYECTO CONGA	Faustino	Silva Sanchez	03/07/12	Cajamarca	Proyectil arma de fuego
15	PROYECTO CONGA	Cesar	Medina Aguilar	03/07/12	Cajamarca	Proyectil arma de fuego

N°	CONFLICTO	NOMBRES	APELLIDOS	FECHA	DEPARTAMENTO	Agente lesionante
16	PROYECTO CONGA	Joselito	Vasquez Jambo	04/07/12	Cajamarca	Proyectil arma de fuego
17	ERRADICACIÓN DE HOJA DE COCA EN EL VALLE DEL MONZÓN, HUANUCO, 2012	Rider	Roque Romero	28/08/12	Huanuco	Proyectil arma de fuego
18	ERRADICACIÓN DE HOJA DE COCA EN EL VALLE DEL MONZÓN, HUANUCO, 2012	Juan Antenor	Espinoza Jaimes	28/08/12	Huanuco	Proyectil arma de fuego
19	AEROPUERTO FRANCISCO CARLÉ EN JAUJA, 2012	Alejandro Maximo	Gonzales Huaman	29/08/12	Junin	
20	MINERA BARRICK MISQUICHILCA EN MARENIYOC, JANGAS, 2012	Nemecio	Poma Ashnate	19/09/12	Ancash	Proyectil arma de fuego
21	LA PARADA	Kenyi	Castro Velita	25/10/12	Lima	Proyectil arma de fuego
22	LA PARADA	Gino	Cardenas Rivero	25/10/12	Lima	Proyectil arma de fuego
23	LA PARADA	Jesus Eduardo	Enriquez Apolaya	27/10/12	Lima	Proyectil arma de fuego
24	LA PARADA	NN		27/10/12	Lima	Proyectil arma de fuego
25	MINEROS ARTESANALES DE PARCOY - CONSORCIO MINERO HORIZONTE S.A., 2013	Yoel Rufino	Mendoza Gavidia	15/03/13	La Libertad	Proyectil arma de fuego
26	MINEROS ARTESANALES DE PARCOY - CONSORCIO MINERO HORIZONTE S.A., 2013	Olger Ramiro	FernandezPizan	15/03/13	La Libertad	Proyectil arma de fuego
27	MINERA SAN SIMÓN EN LA LIBERTAD, 2013	Santos Pablo	Esquivel Iparraguirre	14/04/13	La Libertad	Proyectil arma de fuego
28	BARRANCA EXIGE ENTREGA DE TERRENO LOS ANITOS	Kenllu Jairo	Sifuentes Pinillos	04/07/13	Lima	Proyectil arma de fuego
29	HUELGA PROVINCIAL DEL ALTO AMAZONAS - FREDESAA, 2013	Jaime	Inuma-Huiñapi	21/10/13	Loreto	Proyectil arma de fuego

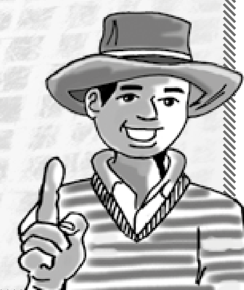
N°	CONFLICTO	NOMBRES	APELLIDOS	FECHA	DEPARTAMENTO	Agente lesionante
30	PROTESTA POR IRREGULARIDADES EN GESTIÓN DEL ALCALDE PROVINCIAL DE LORETO-NAUTA	Javier Luis	Rengifo Mozombite	31/10/13	Loreto	
31	PROYECTO MAJES SIGUAS en Arequipa	Pedro Flavio	Ccarita Ccarita	25/02/14	Arequipa	Proyectil arma de fuego
32	PROYECTO MAJES SIGUAS en Arequipa	Elena	Gallegos Mamani	25/02/14	Arequipa	Proyectil arma de fuego
33	PARO REGIONAL EN MADRE DE DIOS, 2014 - PARO DE MINEROS INFORMALES	Americo	Laura Pizarro	08/04/14	Madre de Dios	Proyectil arma de fuego
34	PARO PROVINCIAL EN LA CONVENCIÓN, 2014	Claysont	Huilca Pereira	02/09/14	Cusco	Proyectil arma de fuego
35	PARO PROVINCIAL EN LA CONVENCIÓN, 2014	Rosalio	Sanchez	06/09/14	Cusco	
36	Elecciones Municipales y Regionales 2014	Samuel	Macedo Jipa	05/10/14	Loreto	Proyectil arma de fuego
37	Elecciones Municipales y Regionales 2014	Carmen Sonia	Benite Agurto	05/10/14	Tumbes	Proyectil arma de fuego
38	Elecciones Municipales y Regionales 2014	Kevin	Lopez Saldaña	05/10/14	Piura	Proyectil arma de fuego
39	CALCA CONTRA DELIMITACIÓN TERRITORIAL PROPUESTA POR LA PCM	Higidio	Tapara Quispe	16/12/14	Cusco	Agente químico
40	PLUSPETROL EN PICHANAKI, 2015	Ever	Perez Huaman	10/02/15	Junin	Proyectil arma de fuego
41	PROYECTO MINERO TÍA MARÍA EN ISLAY	Victoriano	Huayna Nina	22/04/15	Arequipa	Proyectil arma de fuego
42	PROYECTO MINERO TÍA MARÍA EN ISLAY	Henry	Checlla Chura	04/05/15	Arequipa	Proyectil arma de fuego
43	PROYECTO MINERO TÍA MARÍA EN ISLAY	Ramón	Colque Vilca	22/05/15	Arequipa	Proyectil arma de fuego
44	HUELGA MINERA EN MARCONA 2015	Luis	Quispe Chumbi	25/05/15	Ica	Proyectil arma de fuego



◈ 7. CAMBIO CLIMÁTICO Y SOBERANÍA ALIMENTARIA

El *cambio climático* tiene dos frentes de acción: la mitigación, que apunta a la reducción de emisiones de gases de efecto invernadero - GEI, y la adaptación, que busca contrarrestar sus efectos nocivos. En el Perú, la Convención Marco de Naciones Unidas sobre el Cambio Climático - CMNUCC cobra relevancia no solo por el desarrollo de la Vigésima Conferencia de las Partes - COP20 entre el 1 y el 12 de diciembre de 2014, sino también por la importancia del tema en un país megadiverso y altamente vulnerable. En este contexto, los pueblos indígenas tienen un importantísimo papel en la conservación de los bosques que ayudan a capturar el carbono, y a la vez, están más expuestos que otros sectores de la sociedad a los impactos o consecuencias del cambio climático. Así lo afirma el reciente Informe de Desarrollo Humano (2013) del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo - PNUD:

El cambio climático no afecta por igual las oportunidades y libertades de todas las poblaciones y territorios: perjudica especialmente en aquellos en condiciones de pobreza y vulnerabilidad, como son los habitantes de áreas rurales. […] Los grandes riesgos que ya afronta la población peruana más vulnerable, así como la contribución relativamente pequeña del Perú al calentamiento global a través de emisiones de GEI, sugieren que las recomendaciones de política pública deben poner énfasis necesario en las medidas de adaptación al cambio climático[95].



95 PNUD (2013). "Informe sobre Desarrollo Humano para el Perú 2013", p. 43. Disponible en: http://www.pe.undp.org/content/peru/es/home/library/poverty/Informesobredesarrollohumano2013/IDHPeru2013/

Según el PNUD, hay cinco conectores a través de los cuales el cambio climático transmite sus impactos directos e indirectos:

(i) La exposición a eventos extremos.
(ii) La degradación de los ecosistemas y la pérdida de biodiversidad.
(iii) El estrés y la inseguridad hídrica.
(iv) La agricultura, la pesca y la producción de alimentos.
(v) La salud humana.

Estos conectores, como es fácil notar, tienen fuerte incidencia en las condiciones para la supervivencia de los pueblos indígenas, considerando su especial relación con los territorios.

Pese a la urgente necesidad de abordar o enfatizar acciones sobre *adaptación* al cambio climático, se observa que en el Perú se han desarrollado algunos avances o propuestas, sobre todo en *mitigación* (por ejemplo, las iniciativas de Reducción de Emisiones por Deforestación - REDD+), con fondos internacionales que fueron abordados en la COP20, los cuales se dirigen desde el MINAM.

Aún está pendiente que el Estado genere las condiciones para hacer frente a los efectos del cambio climático, convocando a más sectores y actores del Estado que articulen en sus funciones y competencias, con indicadores claros, presupuesto e institucionalidad, y que se profundice en el abordaje de los cinco temas de transmisión identificados.

En este contexto, el MINAM difundió en julio 2014 su propuesta de actualización de la Estrategia Nacional ante el Cambio Climático - ENCC, sometiéndola a un proceso de consulta pública de apenas veinte días hábiles.

Dicho documento, a pesar de reconocer que "el Perú se caracteriza por ser un país con ecosistemas particularmente vulnerables al cambio climático, pues presenta siete de las nueve características reconocidas por la CMNUCC", tiene pocas e insuficientes medidas para la adaptación, concentrándose en la generación de información y concientización de los actores.

Cabe señalar que, en julio de 2014, la CNA remitió un oficio al MINAM cuestionando el contenido íntegro de dicha propuesta de estrategia y señalando que aquella no respondía a la totalidad de los efectos que se prevé en el corto y mediano plazo en nuestro país. La propuesta no contemplaba ningún acápite destinado a prevenir, remediar y enfrentar los efectos sociales y económicos del cambio climático (como los desplazamientos forzados de poblaciones o los efectos sobre la agricultura familiar), limitándose a tratar únicamente el tema de los impactos físicos de este fenómeno, como la prevención de desastres naturales y los mecanismos para la captura de carbono. Estos cuestionamientos nunca fueron respondidos por el MINAM.

El objetivo relacionado con la adaptación solo tiene tres indicadores: (i) incremento de la proporción de personas que reconocen el cambio climático como un tema que requiere acción; (ii) incremento de la inversión pública que incorpora la condición del cambio climático, y (iii) reducción de pérdidas económicas en infraestructura respecto del PBI por la ocurrencia de desastres.

Si bien se considera la alta vulnerabilidad de los pueblos indígenas frente al cambio climático, no se toman en cuenta medidas específicas para gestionar los riesgos asociados. Precisamente por ello, durante el III Encuentro Nacional del Pacto de Unidad, desarrollado en diciembre de 2014, las organizaciones originarias presentaron una propuesta denominada Programa Nacional de Adaptación Climática Comunitaria - PRONACC, que

se plantea como una iniciativa más adecuada y realista para enfrentar el cambio climático a partir de un análisis pertinente de la profunda interrelación ecosistémica que existe entre la zona andina y la región amazónica, y a través de las alianzas y soluciones integrales que se puedan generar entre los propios pueblos y comunidades originarias, teniendo en cuenta que estos han demostrado, a través de múltiples generaciones, adaptarse a la variabilidad climática con conocimientos, tecnologías y formas de organización social que determinan una mejor gestión del territorio.

En tal sentido, el PRONACC pretende responder a la urgencia de desarrollar políticas e instrumentos de planificación y gestión coherentes y debidamente articulados, que superen todo sesgo unilateral y centralista y, además, permitan canalizar acciones y recursos que respondan a las necesidades de nuestro país.

Un tema pendiente en cuanto a adaptación al cambio climático es la priorización de la agricultura familiar, desarrollada principalmente por organizaciones indígenas andinas. Este tema que propone el PRONACC debería ser recogido por la ENCC y por el Plan Nacional de Gestión del Riesgo y Adaptación a los Efectos Adversos del Cambio Climático en el Sector Agrario.

Otro de los temas relevantes durante el año 2014 fue la participación de los pueblos indígenas en el contexto de la COP20, desarrollada en diciembre en la ciudad de Lima. Dicha participación estuvo expresada, entre otros, en la realización de un Pabellón Indígena que fue un acuerdo entre COICA y el PNUD, con apoyo del gobierno de Noruega. Fue la primera vez que una COP destina un espacio a la participación indígena.

En la COP20, las organizaciones indígenas reiteraron su compromiso con la lucha frente al cambio climático, exigiendo a la vez que sus propuestas al respecto sean reconocidas por los Estados. Algunas de estas propuestas incluyen la titulación de 20 millones de hectáreas de bosques para pueblos indígenas, el cuestionamiento a los grandes impulsores (*megadrivers*) de la deforestación y degradación de la Amazonía, el reconocimiento estratégico de los saberes y prácticas de las mujeres indígenas para la adaptación climática, el fin de la criminalización a los líderes indígenas y de la negación de la libre determinación de los pueblos indígenas, entre otras.

Otra iniciativa que busca aportar en la solución al cambio climático es REDD+ Indígena Amazónico - RIA, basado en los principios de seguridad, consolidación territorial y libre determinación, y que apunta a que cualquier política o proyecto referido a REDD+ respete los territorios indígenas adecuándose a los derechos colectivos. El RIA busca que las iniciativas de REDD sean conducidas adecuadamente bajo la priorización de los propios pueblos indígenas.

Por otro lado, se viene avanzando en el diseño del Mecanismo Dedicado para Pueblos Indígenas y Comunidades Nativas - MDE, iniciativa que, liderada por AIDESEP y CONAP, y financiada por el Fondo de Inversión para el Clima del Banco Mundial, busca promover el saneamiento y la titulación de territorios indígenas en siete regiones amazónicas, así como la financiación de proyectos de pequeña escala sobre manejo forestal comunitario. Actualmente, dicho MDE está en proceso de aprobación para recibir el financiamiento de US$ 5,5 millones. Esta iniciativa es importante porque los pueblos indígenas, AIDESEP y CONAP, llevan la batuta en el diseño y en la implementación del mecanismo, lo cual ayuda a canalizar de mejor forma las demandas indígenas.

Asimismo, en septiembre de 2014 se firmó el memorándum de entendimiento entre Perú, Noruega y Alemania para la financiación de US$ 300 millones para la reducción de la deforestación y degradación de los bosques peruanos. Este memorándum contempla

aspectos para la protección de los pueblos indígenas, como el establecimiento de un mecanismo financiero donde aquellos participen. También incluye la regularización de la tenencia de por lo menos 5 millones de hectáreas de tierras de pueblos indígenas. Se prevé la ejecución de estas acciones para los próximos años, mientras que en el diseño las organizaciones indígenas están planteando propuestas, pues existe la apertura de espacios de diálogo, aunque estos muchas veces no sean formales.

En resumen, se observa que existen avances en la inclusión de los pueblos indígenas en las políticas de cambio climático, pero principalmente se debe al impulso de órganos internacionales más que del propio gobierno nacional. En estos procesos, el impulso de las organizaciones indígenas y de la sociedad civil ha sido fundamental para incorporar medidas dirigidas a los pueblos indígenas en las políticas climáticas. Asimismo, se constata que existe énfasis en las políticas de mitigación y no tanto en la adaptación, lo cual significa dejar de lado la atención de las vulnerabilidades a las que están expuestos los pueblos indígenas.

En materia de *soberanía alimentaria*, cabe notar que durante el año 2014 hubo un serio retroceso, a pesar de que durante el año 2013 se lograron algunos consensos en torno al Proyecto de Ley sobre Seguridad Alimentaria y Nutricional en la Comisión Agraria del Congreso de la República (proceso en el que tuvieron presencia diversas organizaciones indígenas del Pacto de Unidad) y que ya se encontraba listo para su debate en el pleno del Congreso de la República. En efecto, en diciembre de 2014, el Parlamento decidió inexplicablemente archivar dicho documento, con lo cual el Estado peruano persiste en su intención de obstruir cualquier iniciativa que contribuya a consolidar la soberanía alimentaria en nuestro país.

Al respecto, cabe recordar que las organizaciones indígenas valoraron el esfuerzo de los proponentes de este proyecto de ley al presentar un marco legal para garantizar una mejor calidad alimentaria para la población del país, y consideraron igualmente fundamental incluir en dicha propuesta normativa el concepto de soberanía alimentaria (de mayor alcance que el de seguridad alimentaria), lo que finalmente no lograron.

Recordemos que el enfoque de la soberanía alimentaria se ocupa de proporcionar eficientemente los alimentos que requieren las personas para su subsistencia, producidos en condiciones ambientalmente sostenibles, es decir, de forma ecológica y en armonía con la naturaleza. Este concepto plantea, además, que cada pueblo pueda definir sus políticas alimentarias a partir de su propia visión de desarrollo, buscando así garantizar condiciones justas para la producción y comercio de tales insumos por sus productores, los cuales, en nuestro país, provienen mayoritariamente de la pequeña agricultura y la agricultura familiar, que es la principal actividad económica de las comunidades indígenas.

En ese sentido, es preciso señalar que, de acuerdo con las cifras del Censo Nacional Agropecuario - CENAGRO del año 2012, entre el 70% y el 80% de los alimentos que llegan a la mesa de los hogares peruanos proviene de la agricultura familiar y, asimismo, que alrededor del 75% de los alimentos que se produce en nuestro país se cultiva en parcelas menores de 10 hectáreas, de todo lo cual se concluye que son los pueblos originarios, a través de su trabajo como campesinos y campesinas, quienes sostienen el rubro más importante de la economía nacional.

Sin embargo, a pesar de su vital aporte para el Perú, los pueblos indígenas dedicados a las actividades agropecuarias de pequeña escala siguen siendo una de los sectores más olvidados y con menores índices de inversión pública en nuestro país, lo cual termina afectando directamente el pleno ejercicio de los derechos colectivos que les corresponde como pueblos originarios.



◈ 8. EDUCACIÓN INTERCULTURAL

La Educación Intercultural Bilingüe - EIB está basada en el respeto y la valoración de la cultura del estudiantado indígena para el fortalecimiento de su identidad y su autoestima y la construcción de una sociedad más justa y equitativa en la que todos y todas nos reconozcamos diferentes pero iguales en derechos. Sin embargo, la historia de la educación formal del Perú ha estado dominada por una larga tradición excluyente, expresada en paradigmas e instituciones etnocéntricos y homogenizantes. Esta tradición no solo no valora las particularidades lingüísticas, culturales y sociales de los educandos de culturas diferentes, sino que las ve como obstáculos al "progreso" y amenazas a la "unidad nacional". A pesar de que la Constitución Política, la Ley General de Educación, el Código de los Niños y Adolescentes incorporan el reconocimiento de la pluralidad cultural del país y que entre otros derechos se garantiza el derecho a una educación bilingüe intercultural, la realidad en las escuelas no ha reflejado el reconocimiento de estos derechos.



El 46% de niños, niñas y adolescentes indígenas entre 3 y 18 años que aprendieron hablar con una lengua originaria no se encuentra matriculado en una institución educativa. En el nivel primario, podemos encontrar cierta paridad entre niños y niñas, pero conforme van subiendo de niveles, se van evidenciando las brechas.

Según el Centro Latinoamericano y Caribeño de Demografía - CELADE, el Perú alberga el grupo más grande de indígenas de la región: 6,5 millones, lo que representa el 25% de la población nacional, y se distribuyen regionalmente de la siguiente manera: 70,1% en la sierra; 25,8% en la costa y 4,1% en la Amazonía. En la sierra, nueve de las once regiones que la integran tienen más de 300 000 indígenas; en la Costa, la mayor cantidad de indígenas se encuentra en el departamento de Lima (1,3 millones), y en la Amazonía, la mayor cantidad de indígenas se encuentra en las regiones de Loreto (80 000) y Ucayali (68 000)[96]. Según el CENAGRO 2012, el 68,1% de las personas que viven en los hogares de los productores agropecuarios aprendió a hablar en su niñez en castellano, el 26,1% de los miembros del hogar lo hizo en quechua, el 3,2% en aimara y el 2,58% en otra lengua originaria.

En el año 2008, el análisis de los resultados del Segundo Estudio Regional en América Latina - SERCE 2006 visibilizó una realidad pocas veces reconocida: el Perú era el país con mayores diferencias entre las escuelas rurales —donde se concentra los niños y niñas indígenas— y urbanas en la región. De esta manera, un estudio colocaba la inequidad como un punto principal en la agenda educativa al señalar que uno de los factores principales del fracaso académico era la segregación escolar por condiciones socioeconómicas y culturales de los estudiantes.

Así, tenemos que en términos de matrícula y asistencia en los tres niveles se observan brechas de acceso y permanencia entre el área rural y urbana, y sobre todo entre quienes tienen como lengua materna el castellano y los que tienen como lengua materna un idioma indígena. En cuanto al atraso escolar, la mayor tasa de incidencia está en el estudiantado cuya lengua materna es un idioma indígena (por encima del 10%). Así, tenemos que en 2012 la tasa de atraso en el nivel de primaria para el estudiantado con el castellano como lengua materna es de 18,8% y en el nivel secundario de 22,8%. Sin embargo, la tasa de atraso en el nivel primario para quienes tienen como lengua materna un idioma indígena es de 32,8% y en la secundaria es de 35,7%. A ello hay que agregar que la Defensoría del Pueblo[97] señala que aproximadamente un 46% de niños, niñas y adolescentes indígenas de 3 a 18 años no está matriculado en una institución educativa. Si se observa por género, los varones tienen mayores posibilidades de terminar la secundaria que las mujeres. En las comunidades solo se cuenta con centros educativos de nivel primario. Si una niña quisiera continuar sus estudios, tendría que mudarse a la capital del distrito, lo que demanda de su familia gastos extraordinarios en vivienda y alimentación, así como riesgos por las distancias geográficas. En el país, el analfabetismo femenino asciende al 26,6% y el masculino a 8,9%, y el analfabetismo de mujeres y hombres de más de 15 años es de 9,3% y 3,1% respectivamente. Las tasas de analfabetismo son mayores entre las poblaciones rurales, mayoritariamente indígenas.

Las políticas educativas desarrolladas por el Ministerio de Educación - MINEDU en el último quinquenio han apostado por construir un modelo educativo que reduzca las brechas entre las zonas rurales y urbanas, y ha priorizado la EIB.

En el Perú, un aproximado del 21% de las instituciones educativas ha sido identificado como de EIB y aún no se ha podido cubrir la demanda de docentes que hablen idiomas indígenas; el vacío se cubre con docentes que no son de la especialidad ni tienen capacitación en EIB. El déficit de docentes en EIB se ve agravado por que los mecanismos de contratación no garantizan el dominio de un idioma indígena de los y las postulantes a

96 Para la CELADE, cuantificar a la población indígena basada en declaración de la lengua materna puede representar un sesgo de subnumeración, como fue el caso del Censo del 2007. Por ello, usando los resultados de dicho censo, hicieron sus propias imputaciones pero basadas en el origen étnico del jefe y del cónyuge del hogar.

97 Informe Defensorial Nº 163: Avances y desafíos en la implementación de la Política de Educación Intercultural Bilingüe, 2012-2013.

una plaza. El estudiantado indígena tiene perdidas constantes de horas de clase por el uso frecuente de licencias o de viajes de los y las docentes para el cobro de sus honorarios, capacitaciones u otras actividades que coinciden con las horas de dictado de clase. El proceso de contratación puede tomarse tanto tiempo que las clases pueden iniciarse en junio. No se tiene claro cómo se recuperan las horas perdidas.

En las regiones con mayor población indígena en edad escolar, el nivel de desatención en EIB se encuentra entre el 40% y 50%. De acuerdo con la Defensoría, Lima alberga a 28 240 niños, niñas y adolescentes indígenas hablantes de un idioma indígena, quienes en un 95% no se encontraban matriculados en una institución educativa[98].El grueso de la desatención en EIB en el nivel secundario está por encima del 50%, pero como bien señala la Defensoría, el que exista una menor proporción numérica de indígenas en edad escolar no es una justificación para que no se garantice este derecho. En el imaginario estatal, las y los indígenas se encuentran solo en las zonas rurales (43,9%) pero los y las encontramos también en las zonas urbanas (56,1%). La migración a la ciudad no supone el quiebre de sus lazos con su comunidad y su territorio ancestral, menos aún con su idioma.

El MINEDU, en 2012, identificó que su intervención carecía de un modelo pedagógico y padecía un débil monitoreo, supervisión y asesorías desde las Direcciones Regionales de Educación - DRE y Unidades de Gestión Local - UGEL. A esto se agrega que nombran a docentes que no acreditan una especialidad en EIB y el dominio del idioma local para que den asesorías, agudizándose el problema por la baja frecuencia de las visitas de monitoreo, falta de personal y el escaso presupuesto asignado para esta importante tarea. En muchas de las UGEL, privilegian el gasto en infraestructura, dejando en un segundo plano la capacitación, actualización y especialización en EIB. Ello origina que muchas veces el funcionariado no desarrolle instrumentos técnicos que orienten la diversificación curricular en el aula. La situación es preocupante, porque los y las estudiantes de las escuelas de EIB no estarían desarrollando aprendizajes acordes con sus necesidades lingüísticas y culturales.

En estos últimos años, los esfuerzos se han centrado en construir un marco normativo y orientador de la Educación Básica Regular a través de los "aprendizajes fundamentales", que todo estudiante sin excepción necesita alcanzar desde que empieza hasta que termina su formación escolar[99]. Asimismo, el Estado implementa el Programa Estratégico de Logros de Aprendizaje - PELA[100] en los distritos con mayor población en los quintiles de pobreza más bajos[101]; así como el acceso con calidad de las niñas y niños a la Educación Inicial. En cuanto a la EIB, según la Dirección General de Educación Intercultural Bilingüe y Rural - DIGEIBIR en el período 2012-2013 se han construido las condiciones para implementar una política de EIB que contribuya a mejorar la calidad educativa en las instituciones educativas que brindan servicios a los pueblos indígenas. En 2013 se presentó el documento "Rutas del Aprendizaje Educación Intercultural Bilingüe" y la "Propuesta Pedagógica EIB"[102], instrumentos orientadores para el desarrollo de la EIB en el país relacionados con el contexto sociocultural de los niños y niñas indígenas. Por tanto, en 2014 se inició el proceso de implementación de estas políticas y se espera en estos meses conocer cuáles son sus resultados en la mejora de las competencias de los niños y niñas. No se conoce a la fecha el impacto de estas medidas.

98 *Ídem.*
99 Se han definido provisionalmente ocho aprendizajes fundamentales que fueron abiertos al debate público durante 2013.
100 Programa que orienta a una mejora desde la gestión, la capacitación y especialización de los docentes, la infraestructura educativa adecuada.
101 Se trata sobre todo de escuelas multigrado en zonas rurales y que muestran, además, bajos resultados en las evaluaciones educativas.
102 Resolución Directoral Nº 0261 con fecha 12 junio de 2013.

Hacia fines de 2014 se publicaron los primeros resultados del Tercer Estudio Regional - TERCE[103]. Según este estudio comparativo, los niveles de aprendizajes básicos de nuestros estudiantes han mejorado progresivamente en los últimos años, aunque aún estamos por debajo de lo que debiéramos alcanzar. Todavía están pendientes los resultados comparativos para población rural y urbana. Al respecto, el Consejo Nacional de Educación - CNE ha señalado que falta información sobre los factores determinantes de estos resultados. El CNE sugiere, como factores explicativos, los siguientes: la mejora general de las condiciones de vida del país, los mayores niveles de inversión en educación, y el esfuerzo constante de docentes, directores, padres de familia y gestores de la educación. Señala, además, que queda pendiente que el Estado defina las políticas de equidad en educación, para acortar, por ejemplo, la brecha rural-urbana.

En 2015 continúa el proceso de las reformas educativas. En el marco de la Ley Nº 27658, Ley Marco de Modernización de la Gestión del Estado, el gobierno —en el último año del término de su gestión— promulgó el nuevo Reglamento de Organización y Funciones del Ministerio de Educación - ROF-MINEDU, a través del Decreto Supremo Nº 001-2015-MINEDU del 31 de enero de 2015. Este nuevo diseño institucional, orientado a la gestión por resultados, incluye dos cambios preocupantes acerca de si garantizarán los derechos de los pueblos indígenas a una educación de calidad. El MINEDU no ha explicado las razones de estos cambios, pero pone de manifiesto la manera como sus directivos ven los asuntos claves del sistema educativo nacional, y cómo se organiza esta entidad para cumplir con sus mandatos, específicamente para cerrar las brechas entre educación urbana y rural. Por un lado, el nuevo ROF fusiona la antigua Dirección de Educación Intercultural, Bilingüe y Rural con la Dirección de Educación Básica Alternativa. Es decir, el órgano que se dedicaba a administrar la educación bilingüe e intercultural en el ámbito rural, ahora aglutinará más funciones bajo una sola dirección. Por otro lado, la antigua Dirección de Educación Ambiental y Comunitaria[104] ha desaparecido y sus funciones serían implementadas en la Dirección de Educación Básica Alternativa[105].

Es alentadora la creación de una Dirección de Gestión Descentralizada; sin embargo, parece poner énfasis en las acciones de control y supervisión respecto de las DRE y UGEL, con una limitada referencia a los gobiernos regionales. Esto podría significar un peligro de cómo se entiende la descentralización: como un proceso dirigido a fortalecer la capacidad de gestión de las instancias descentralizadas para garantizar una adecuada implementación de las iniciativas nacionales.

Asimismo, en los primeros meses del año 2015 se publicó el nuevo Marco Curricular Nacional (ajuste del Diseño Curricular Nacional - DCN), que señala las capacidades y contenidos que deben aprender los niños y niñas del país. De esta manera se concreta el proceso de la reforma curricular de la educación básica, para contribuir a la calidad y equidad educativa en todo el país. El DCN, en el que se inscribe el nuevo Marco Curricular Nacional, tiene como una de sus características principales el ser diversificable, adecuado a las características y demandas socioeconómicas, geográficas, culturales y educativas de

103 Estudio coordinado por la UNESCO de logro de aprendizaje a gran escala que fue aplicado en 2013 y en el cual participa un total de quince países de América Latina y un estado mexicano, incluido el Perú. Este estudio evalúa el desempeño de estudiantes de tercer y sexto grado de escuela primaria en las áreas de Matemática, Lectura y Escritura (Lenguaje), y Ciencias Naturales en el caso de sexto grado. Los resultados del TERCE se comparan con los del SERCE (Segundo Estudio Regional, 2006).

104 La antigua Dirección de Educación Ambiental y Comunitaria tenía como fin promover, reconocer y valorar los aprendizajes que se logran en las organizaciones de la sociedad civil, así como normar y coordinar la educación ambiental en la comunidad. Su desaparición es contradictoria si se toma en cuenta que en diciembre de 2014, en el marco de la COP20, el MINEDU premió a docentes y alumnos de colegios públicos por sus logros ambientales.

105 Recientemente el citado ministerio ha emitido la R.M. Nº 177-2015-ED que crea unidades funcionales “no orgánicas” de Educación Ambiental y de Educación Comunitaria dependientes de Direcciones Generales. Sin embargo, estas, al no contar con las capacidades humanas, económicas y normativas necesarias no son el órgano idóneo para implementar la Política Nacional de Educación Ambiental y fortalecer la educación comunitaria en todo el sistema educativo.

las regiones, localidades e instituciones educativas donde se aplica. Sin embargo, no queda claro a qué nivel el nuevo Marco Curricular Nacional será diversificable y tampoco está claramente considerada la educación multigrado, que sigue siendo predominante en las comunidades de la Amazonía peruana. También es necesario señalar que este nuevo Marco Curricular Nacional debe ser sometido a un proceso de consulta en la medida que contiene aspectos que pueden afectar los derechos colectivos de los pueblos indígenas.

La concreción de los derechos lingüísticos y culturales a través de una política educativa en EIB no debiera ser exclusiva del nivel inicial y primario sino incluir también los niveles secundario y superior. Una educación intercultural requiere el replanteamiento del currículo educativo nacional, incluyendo —con el mismo valor— la historia, la cultura y los conocimientos de los pueblos indígenas en todos los niveles educativos.



◈ 9. SALUD INTERCULTURAL

El 17 de enero de 2002 se creó, mediante Ley Nº 27657, el Centro Nacional de Salud Intercultural - CENSI como un organismo público ejecutor del MINSA, con el mandato de articular los conocimientos y prácticas de la medicina tradicional con el sistema oficial de salud. Asimismo, el CENSI debía diseñar e implementar un modelo de interculturalidad en salud, articulando los diferentes sistemas médicos con la participación de los agentes de la medicina tradicional. Al CENSI se le encargó, además, que elaborase el Herbario Nacional y la Farmacopea de Plantas Medicinales y afines.



El año 2004, el MINSA encargó al CENSI la responsabilidad de la Estrategia Sanitaria Nacional de Salud de los Pueblos Indígenas.

En mayo de 2008, la Defensoría del Pueblo presentó el Informe Nº 134, titulado “La salud de las comunidades nativas: un reto para el Estado”. Dicho informe recoge los resultados de una supervisión al MINSA y a las Direcciones Regionales de Salud de los departamentos de Loreto, Amazonas, Madre de Dios y Ucayali. La supervisión evidenció diversos problemas. Por un lado, la escasa o nula cobertura de los servicios de salud entre la población de las comunidades nativas. Por otro, el poco reconocimiento de la medicina tradicional y a los agentes tradicionales de salud (partera, chamán, curandero, huesero, yerbero, vaporadora, entre otros). A esto se sumaba la falta de funciones normativas del

CENSI para incorporar el enfoque intercultural en política de salud, tanto en la atención propiamente dicha como en la formación de los profesionales en salud[106]. Fueron muy pocas las recomendaciones del informe las implementadas en los años siguientes.

Para el período 2010-2012, el CENSI elaboró un plan que no ha podido implementarse por falta de aprobación y apoyo presupuestal. En septiembre de 2013, la Defensoría del Pueblo solicitó información actualizada de las actividades realizadas por el CENSI entre los años 2011 y 2013. Hasta el cierre de este informe, la consulta de la Defensoría no ha sido absuelta.

El diálogo intercultural en Salud: avances, limitaciones y perspectivas

En agosto del 2014 el MINSA emitió la Resolución Ministerial Nº 611-2014, que apuntaba a "establecer las orientaciones técnicas para el uso de la metodología del Diálogo Intercultural en Salud - DIS para articular acciones con los pueblos indígenas y las poblaciones afroperuanas, los agentes de la medicina tradicional y las autoridades locales que mejoren el acceso y la calidad de atención en los servicios de salud". El documento, de carácter técnico, incluía medidas concretas para implementar el DIS en las Direcciones y Gerencias Regionales de Salud; las redes, microrredes y establecimientos de salud, especialmente aquellos que trabajan con pueblos indígenas y poblaciones afroperuanas. Sin duda, se trata de un avance significativo en el proceso de incorporar la interculturalidad a los servicios de salud.

En este contexto, la Defensoría del Pueblo publicó su Informe Nº 169: "La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural"[107]. Dicho Informe recoge los resultados de la supervisión realizada a 47 establecimientos de salud en comunidades nativas entre junio de 2013 y septiembre de 2014 en siete regiones: Amazonas, Junín, Pasco, Loreto, Huánuco, Madre de Dios y Ucayali. Tomando como base los datos del IV Censo Nacional Agropecuario, el informe da cuenta de que el 51,2% de las comunidades nativas carece de algún tipo de establecimiento de salud y solo el 48,2% cuenta con los servicios vitales[108]. Asimismo, la Defensoría supervisó el proceso de consulta previa sobre "Política Nacional de Salud Intercultural", desarrollado durante los años 2013 y 2014.

El Informe 169 de la Defensoría reconoce que el MINSA tiene centros de investigación, direcciones y unidades que se enfocan en pueblos indígenas. Por ejemplo, en marzo del 2015, el MINSA anunció la creación de una "Dirección de Salud de los Pueblos Indígenas" con el fin de priorizar la atención de los pueblos indígenas en todos los servicios de salud. Sin embargo, estos organismos se encuentran al margen o poco articulados con la estructura central del Ministerio. Esta situación se refleja en la limitación de sus acciones, presupuestos y decisiones, lo que no permite institucionalizar la salud intercultural. Algunos anuncios recientes, como el incremento a S/. 83 millones del presupuesto destinado a la atención en salud de los pueblos indígenas, son muestras iniciales de una voluntad política para sacar adelante un nuevo enfoque[109].

106 El reciente Informe Defensorial 169 da cuenta de que, habiendo 64 universidades que ofrecen las carreras profesionales de medicina humana, enfermería y obstetricia, cuarenta tienen alguna referencia a la interculturalidad y solo dieciséis incluyen el enfoque de interculturalidad como uno de los ejes a fortalecer en la formación de profesionales en salud.

107 Elaborado por el Programa de Pueblos Indígenas de la Adjuntía del Medio Ambiente, Servicios Públicos y Pueblos Indígenas de la Defensoría del Pueblo.

108 Defensoría del Pueblo. Informe Nº 169: "La defensa del derecho de los pueblos indígenas amazónicos a una salud intercultural", p. 126.

109 En aquella ocasión la Dirección Regional de Salud de Ucayali, informó que se elaborará un Plan de Salud Intercultural. Para esto destinará S/. 12 millones en el mejoramiento de 152 establecimientos de salud. También se anunció la contratación gradual de miembros de

Un problema estructural sobre el cual llama la atención el Informe Defensorial es la falta de información específica y desagregada sobre la situación de la salud de los pueblos indígenas. Existe una "falta de aplicación o la aplicación inadecuada de la variable *pertinencia étnica* en el sistema de información del MINSA, sumado a las imprecisiones en los diagnósticos o los subregistros de atención". Se carece de un diagnóstico certero sobre las enfermedades que aquejan a las personas integrantes de los pueblos indígenas y no se ha identificado las brechas sanitarias que los afectan y los factores que las determinan. La Defensoría del Pueblo identificó, como resultado de su propia investigación, que los pueblos indígenas se encuentran en un proceso de acumulación epidemiológica. A las enfermedades más recurrentes de origen infeccioso (Enfermedad Diarreica Aguda - EDA e Infección Respiratoria Aguda - IRA), se suman morbilidades y mortalidades relacionadas con los procesos de cambio que inciden en ellos, tales como la urbanización, la migración, la contaminación de los ríos, fuentes de agua y medio ambiente, entre otros. Es significativo el incremento de los casos de pacientes con VIH/sida. De acuerdo con la Dirección General de Epidemiología, se calcula que la epidemia podría generalizarse rápidamente debido a las características económicas y socioculturales de los pueblos indígenas.

Persiste el inadecuado relacionamiento entre el sistema oficial de salud y la medicina tradicional de los pueblos indígenas. Subsiste una actitud de rechazo a la medicina tradicional por el personal de salud, desaprovechando el conocimiento de los agentes comunitarios para trabajar la atención de salud con pertinencia cultural, así como para articular el trabajo del establecimiento con la medicina tradicional. Asimismo, el informe constata que la presencia de técnicos sanitarios indígenas en los servicios de salud contratados por el MINSA es poco valorada y generalmente permanecen al margen de los procesos de capacitación y toma de decisiones en la gestión de los establecimientos de salud. Esto a pesar de la escasez de profesionales y técnicos formados en la salud "oficial" que están dispuestos a trabajar en zonas rurales andinas y amazónicas del país.

Un ejemplo concreto de la débil incorporación del enfoque intercultural en los servicios de salud es el trato que se brinda a las mujeres indígenas en la atención de salud sexual y reproductiva. El MINSA, con la finalidad de reducir la morbilidad y mortalidad materna, estableció que los partos deban ser atendidos a escala institucional. Sin embargo, de acuerdo con la información proporcionada por el personal de salud, durante 2013 solo se atendieron 376 partos: 225 en domicilios, solo 76 en algún establecimiento de salud y otros 75 en algún establecimiento de mayor nivel resolutivo. A pesar de que se instituyó una Norma Técnica para la Atención del Parto Vertical con Adecuación Intercultural, solo dieciséis de los 47 establecimientos supervisados contaban con el servicio de parto vertical. De estos, únicamente siete habían realizado un parto vertical en el último año.

El problema radica en la desconfianza e incomodidad que crea en las mujeres indígenas el trato inadecuado diferente de sus costumbres y conocimientos. Ellas prefieren el parto domiciliario porque en casa pueden recibir los cuidados de las parteras, madres o parejas que las ayudan en el trabajo de parto. Además, consideran que el personal de salud mantiene actitudes poco sensibles y hasta irrespetuosas de sus saberes y prácticas, a lo que se suman las distancias entre los domicilios y los centros de salud.

La situación descrita denota la ausencia de complementariedad entre el personal de salud y las parteras tradicionales, así como la falta de personal del MINSA que hable el idioma local. Se han registrado casos en los que el personal de salud condiciona el recibir los beneficios del seguro o el certificado de nacido vivo a que la mujer dé a luz en un establecimiento de salud. Con relación al tema de planificación familiar, las mujeres indígenas sostienen

pueblos indígenas con formación en salud, con lo que se espera mejorar la salud de los quince pueblos indígenas existentes en la zona.

que habría una falta de interés del personal en explicar las ventajas o desventajas de los métodos anticonceptivos, además de no haber mucha disponibilidad para escoger uno apropiado.

La falta del Documento Nacional de Identidad - DNI o los errores de registro en la documentación limitan el aseguramiento universal de la población indígena a través del Seguro Integral de Salud - SIS. Existe una insuficiente provisión de medicamentos y vacunas en cada establecimiento supervisado. En el 40% de los casos el personal de salud indicó que la cantidad es insuficiente para el total de pacientes.



◈ 10. MUJER INDÍGENA

Las mujeres indígenas no existimos para el Estado peruano. Somos invisibles. Para citar un ejemplo, el Plan Nacional de Igualdad de Género 2012-2017[110], aprobado por Decreto Supremo Nº 004-2012 del Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se refiere a "mujeres rurales", pero carece de una sola línea dedicada a las mujeres indígenas. Y la Comisión Multisectorial encargada de su implementación y seguimiento está integrada solo por representantes del Estado, sin una sola integrante de las organizaciones de mujeres, menos de mujeres indígenas.



El Estado tiene el compromiso de construir un sistema de estadísticas con perspectiva intercultural para generar data oficial sobre la situación de los pueblos indígenas. Este encargo lo lidera el Instituto Nacional de Estadísticas e Informática - INEI a través del Comité Técnico Interinstitucional sobre Estadísticas de Etnicidad. Para nosotras las mujeres indígenas es indispensable evidenciar la pertenencia a un pueblo indígena en el censo poblacional de 2017. Necesitamos saber cuántos y cuántas somos y, dónde estamos, y en qué condiciones vivimos. Sin embargo, nos preocupa que su equipo técnico tenga muchas resistencias para eliminar de las preguntas referidas de autoidentificación categorías como "mestizo". La categoría "mestizo" es ambigua, tiene una carga más racial que étnica.

110 http://www.mimp.gob.pe/files/planes/planig_2012_2017.pdf.

Un tema de preocupación de nuestra agenda es la falta de representatividad política de nuestros pueblos y de nosotras, las mujeres indígenas. Es gracias a nuestras luchas que en 2002 se creó un sistema de cuotas para la participación electoral de los pueblos indígenas. Tal como se analiza más adelante, los resultados no han sido los esperados, menos aún para las mujeres indígenas. Los partidos nos convocan como parte de su lista de candidatos y candidatas, pero nos asignan los últimos puestos, lo que nos resta posibilidades reales de ser elegidos o elegidas. Y es que no hay mandato legal que determine la posición en las listas. Otra mala práctica que ha sido recurrente en las elecciones nacionales, regionales y municipales es asignar a una misma persona todas las cuotas: género, jóvenes e indígena. Tal como se ha venido implementado, la cuota indígena ha fomentado la división de nuestras comunidades y ha dispersado nuestro voto en un sinnúmero de partidos políticos y movimientos regionales, con la ilusión de que alguno de nuestros hermanos o hermanas pueda ser elegido o elegida. Sumamos a ello que la lógica de una campaña electoral exige la disposición de ingentes recursos económicos, lo que se contrapone con nuestra modesta situación económica.

Igual situación encontramos en los espacios de participación local, donde se elaboran los planes de desarrollo concertado y los presupuestos participativos. La participación de las mujeres aún es escasa, lo que a su vez tiene un impacto en el tipo de proyectos que se prioriza en dichos espacios, que no necesariamente responden a las demandas e intereses de las mujeres en general y de las mujeres indígenas en particular.

Esta situación también se expresa en el resto del país. Así, podemos observar que, en los últimos resultados de las elecciones regionales y municipales de 2014, solo una de las veinticinco presidencias regionales fue ocupada por una mujer. En las vicepresidencias regionales encontramos a cuatro mujeres frente a veintiún hombres. En las consejerías regionales encontramos a 67 (21%) mujeres frente a 257 (79%) hombres[111]. En el nivel provincial, solo seis mujeres fueron elegidas como alcaldesas de las 196 provincias. Igualmente, en las alcaldías distritales solo 45 (2,78%) mujeres fueron elegidas contra las 1 573 (97,22%) alcaldías encabezadas por hombres[112]. Según la Oficina Nacional de Procesos Electorales - ONPE, solo en las regidurías nos acercamos a la equidad: sobre un total de 8 641 regidores/as, 3 516 (43%) son mujeres y 4 925 (57%) son hombres. Sin embargo, habría que preguntarnos cuántos de ellas y ellos son indígenas.

La Ley de Consulta Previa Nº 29785 y su Reglamento, así como los procesos de consulta realizados desde su vigencia, no incluyen mecanismos para fomentar nuestra participación en condiciones igualitarias. Es decir, carecen por completo de un enfoque de género.

Nuestra ausencia en las instancias de gobierno se evidencia también en los instrumentos y espacios de gestión de políticas estatales.

Del total de personas dedicadas a la actividad agropecuaria[113], el 30,8% son mujeres y el 69,2% son hombres. La cantidad de mujeres dedicadas a esta actividad se ha incrementado en un 100% en comparación al censo del 1994, mientras que los hombres aumentaron solo en un 14,2%. Esta cifra evidencia la migración de los hombres fuera de la comunidad y el incremento de hogares con jefatura femenina en zonas rurales. Sin embargo, aún se mantiene una distribución desigual de la tierra en las comunidades, porque la Ley General

111 Boletín Transparencia, marzo de 2015, 11 de mayo de 2015. http://www.transparencia.org.pe/documentos/boletin_transparencia_marzo_2015.pdf

112 Jurado Nacional de Elecciones (2015). "Una presidenta regional y 51 alcaldesas inician su mandato en todo el Perú". En: http://portal.jne.gob.pe/prensaypublicaciones/archivonoticias/Paginas/UNAPRESIDENTAREGIONALY51ALCALDESASINICIANSUMANDATOENTODOELPERU.aspx (11/05/2015)

113 Instituto Nacional de Estadísticas e Informáticas (2015). Perú, "Brechas de Género, 2001-2013". En: http://www.inei.gob.pe/media/MenuRecursivo/publicaciones_digitales/Est/Lib1210/index.html (11/05/2015)

de Comunidades Campesinas Nº 24565, promulgada en 13 de abril de 1987, en su artículo 12 otorga la tierra solo a comuneros calificados, que son los "jefes de familia", es decir, hombres.

Las mujeres en general, y las mujeres indígenas en particular, hemos incrementado nuestra participación en el mercado laboral y en la producción agropecuaria. Sin embargo, aún enfrentamos a barreras por nuestra condición de género y origen étnico[114]: el 26,6% de las productoras agropecuarias no sabe leer y escribir y el 45,9% solo alcanzó la primaria. Poseen en promedio 1,8 hectáreas de tierras agrícolas y los hombres de nuestra misma condición tienen 3 hectáreas. Con relación a la superficie no agrícola, los hombres poseen 4 hectáreas y las mujeres poseen 2,8 hectáreas en promedio. En ninguna región las mujeres tenemos más hectáreas de tierras agrícolas que los hombres. Igualmente tenemos poco acceso a recibir capacitación y asistencia técnica para mejorar nuestra productividad: solo el 9,5% de mujeres del total de personas que conducen parcelas recibieron capacitación y asistencia técnica frente a un 16,3% de hombres que sí lo recibieron. Además, solo el 6,4% de las mujeres gestionaron un crédito, en el caso de los hombres fueron 10,4%. Los principales obstáculos para gestionar un crédito están relacionados a las condiciones que impone el sistema financiero, principalmente las tasas de interés, las exigencias de garantías y los trámites engorrosos.

El acceso a recursos financieros y capacitación es importante para nosotras porque nos permitiría diversificar, mejorar y ampliar nuestra productividad: destinamos el 58% de nuestra producción a la venta, lo que representa una fuente importante de nuestros ingresos económicos. El mejoramiento de nuestra situación económica redunda en un mejor futuro para nuestros hijos y nuestras hijas, y nos da autonomía económica, lo que reduce las posibilidades de ser víctimas de violencia.

Sin embargo, el Estado peruano dirige las políticas agrarias al cultivo extensivo de productos y a la ocupación de tierras para agroexportación o biocombustibles, lo que pone en riesgo el desarrollo sostenible, no protege los productos locales, impulsa el consumo de productos foráneos a bajo precio y genera la desaparición de la biodiversidad, afectando con todo ello la soberanía y la seguridad alimentaria. A lo anterior se agrega la pérdida de las semillas nativas, lo cual obliga a comprar semillas certificadas, que exigen más uso de fertilizantes y más riego, resultando una mayor reducción de calidad de la tierra y dependencia del mercado. Y se pierden también los conocimientos tradicionales sobre la preservación de las semillas.

Existen grandes brechas salariales entre hombres y mujeres. En el Perú, el ingreso mensual de las mujeres con 13 años o más de estudios aprobados es un 38% menos que el que reciben los hombres, porcentaje que asciende al 66,1%, mientras en la selva es un 74,6% menos. Según un estudio realizado por el Banco Interamericano de Desarrollo, en el Perú la brecha salarial por género, considerando el mismo nivel de estudio y la edad, llega al 19,4%, y por etnicidad llega a un 21%, considerando el mismo género, la edad y el nivel de educación.

Cuando salimos de nuestras comunidades en busca de trabajo nos empleamos mayormente como empleadas del hogar y como asalariadas en las empresas de agroexportación, en ambos casos sin derechos laborales (compensación por tiempo de servicios, vacaciones y descansos remunerados, gratificaciones, participación en utilidades, seguro de salud). Es importante anotar que el Estado peruano aún no ratifica el Convenio 189 de la OIT.

114 *Ídem*.

Todas las mujeres —en ese sentido no existen diferencias— estamos expuestas y somos potenciales víctimas de la violencia de género. Una manifestación extrema de la violencia contra la mujer es el feminicidio, que ha aumentado en los últimos años en el Perú. Entre 2009 y lo que va de 2015, según el Ministerio de la Mujer y Poblaciones Vulnerables, se reportaron 685 feminicidios en el Perú. Un informe del INEI revela que el 37,2% de peruanas ha sufrido agresión física o sexual de sus parejas. El Ministerio Público señala que seis de cada diez víctimas de violencia doméstica no acuden a las autoridades por temor a represalias. La mayor parte de los agresores (64%) son las parejas o ex parejas de las víctimas. Solo cuatro de diez mujeres maltratadas denuncia la violencia en las comisarías.

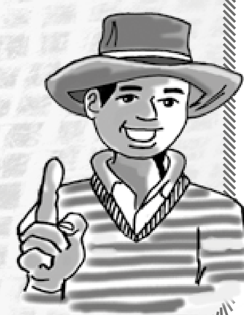
Las regiones donde se dan los mayores índices de asesinatos contra mujeres son aquellas donde hay mayor población indígena, aunque la mayoría de casos conocidos se den en Lima. El Ministerio Público ha indicado que, luego de Lima, las regiones del país con mayores índices de asesinatos de género son Junín, Ayacucho, Arequipa y Áncash. Según un informe de la Organización Panamericana de la Salud, el Perú ocupa el tercer lugar entre doce países con mayores índices de violencia contra la mujer. Solo estamos por debajo de Bolivia y Colombia.

Para concluir, no podemos dejar de señalar que la carencia de una perspectiva intercultural y un enfoque de género en las políticas públicas del Estado peruano obedece también a la inexistencia de un órgano rector con participación equitativa de las organizaciones indígenas y con poder de decisión. La buena voluntad de los funcionarios del VMI choca principalmente con las políticas macroeconómicas del Estado y con la inestabilidad política que obliga a su continua rotación, lo que hace difícil diseñar políticas de largo plazo para los pueblos y las mujeres indígenas.



11. PARTICIPACIÓN Y CUOTA ELECTORAL INDÍGENA

La cuota electoral indígena es una acción afirmativa. Esto quiere decir que busca remediar situaciones estructurales de discriminación histórica contra ciertos sectores ciudadanos y evitar que dicha discriminación se perpetúe. La cuota electoral consiste en la reserva de puestos en las listas de candidatos a cargos de elección popular, con el fin de que sean ocupados solamente por personas que pertenecen a grupos sociales expresamente definidos. En el Perú existen tres cuotas electorales:



- A favor de las mujeres, llamada cuota de género, establecida en 1997.
- A favor de los jóvenes, establecida en 2006.
- A favor de las comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios, denominada coloquialmente *cuota nativa*, establecida en 2002 través de la Ley 27734.

Marco legal

Artículo 191º de la Constitución Política del Perú:

"… La ley establece porcentajes mínimos para hacer accesible la representación de género, comunidades nativas, y pueblos originarios en los Consejos Regionales. Igual tratamiento se aplica para los concejos Municipales".

Ley de Elecciones Regionales, Nº 27638 (art. 12), y Ley de Elecciones Municipales, Nº 26864 (art.10º):

Establecen para cada caso, que las listas de candidatos al Consejo Regional y la lista de candidatos a regidores debe estar conformado por un mínimo de 15 por ciento (15%) de representantes de comunidades nativas y pueblos originarios en la región donde existan, conforme lo determine el Jurado Nacional de Elecciones (JNE).

¿Cómo funciona la cuota nativa?

En un sistema democrático, la participación política constituye un derecho. La Declaración Universal de Derechos Humanos, en su artículo 21, dispone que toda persona tiene el derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

El artículo 31 de la Constitución Política del Perú lo explica del siguiente modo: "Los ciudadanos tienen derecho a participar en los asuntos públicos mediante referéndum; iniciativa legislativa; remoción o revocación de autoridades y demanda de rendición de cuentas. Tienen también el derecho de ser elegidos y de elegir libremente a sus representantes, de acuerdo con las condiciones y procedimientos determinados por ley orgánica. Es derecho y deber de los vecinos participar en el gobierno municipal de su jurisdicción. La ley norma y promueve los mecanismos directos e indirectos de su participación […]".

En ese marco se puede hablar del derecho a la participación política de los pueblos indígenas, y que se encuentra consagrado tanto en el Convenio 169 de la OIT (1989) como en la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007). Artículos como el 6.b del Convenio 169 de la OIT y 5 y 18 de la Declaración de la Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas (2007) desarrollan el contenido de los derechos políticos de los pueblos indígenas.

La cuota nativa se aplica únicamente en las elecciones regionales y municipales provinciales (no en el nivel distrital), y en las zonas en que el Jurado Nacional de Elecciones determine, de acuerdo con la información proporcionada por los organismos competentes. El porcentaje que corresponde a esta cuota es del 15% de los candidatos a regidores/as y consejeros/as.

La cuota a favor de los representantes de las comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios se aplicó por primera vez en el proceso electoral y municipal de 2006. Desde entonces, la participación de tales representantes se ha hecho relativamente más visible, sin que esto quiera decir que se haya cumplido con los objetivos que se plantearon al momento de creación de la cuota.

Un poco de historia: algunos resultados

En las elecciones regionales y municipales de 2006, la cuota nativa se aplicó en trece regiones y treinta provincias. Según información del JNE, ese año se presentaron 155 candidatos nativos o indígenas para consejeros regionales y solo resultaron elegidos doce. Ningún representante nativo fue postulado para presidente o vicepresidente regional. En el terreno de las elecciones municipales provinciales se presentaron 450 candidatos nativos para el cargo de regidor y fueron elegidos solo catorce. Hubo un solo candidato a alcalde provincial.

Cuatro años después, en 2010, el panorama no varió sustancialmente. Se presentaron 258 candidatos nativos para consejeros regionales y resultaron elegidos solo catorce. En el ámbito municipal provincial se presentaron 462 candidatos a regidores y fueron elegidos 34; no hubo ningún candidato indígena a alcalde provincial.

Participación y resultados en el proceso electoral reciente

Para las elecciones de 2014, el número de circunscripciones en las que se aplicó la cuota nativa aumentó: 18 regiones y 92 provincias. Para esta ampliación se tuvo en consideración la Base de Datos de Pueblos Indígenas u Originarios del MINCU.

Se presentaron 2 494 candidatos y resultaron elegidos solo 131: dieciséis como consejeros regionales y 115 como regidores provinciales. Pese a contar con importante presencia de población originaria, ocho regiones no registraron un solo consejero regional electo: Apurímac, Cusco, Huancavelica, Ica, Loreto, Madre de Dios, Puno y San Martín.

La raíz del problema radica en que es usual que los candidatos indígenas sean ubicados en los últimos lugares de las listas de los partidos o movimientos políticos por los que postulan. Debido a esta situación discriminatoria, resulta que al momento de determinarse a los consejeros o regidores electos se elija a los primeros de las listas, dejando con reducida opción a los miembros de la cuota nativa.

Un reciente estudio sobre la participación electoral indígena y la cuota nativa en el Perú"[115] alerta sobre las debilidades más graves del sistema de cuota nativa. En primer lugar, al igual que los otros sistemas de cuotas (las de género y juventud), se trata de cuotas en las listas de candidatos y no en la de autoridades elegidas. Ya se había advertido que si realmente se quisieran implementar medidas de acción afirmativa, lo que se tendría que hacer es "fijar un número fijo de escaños para regidores, consejeros o congresistas a ser elegidos en representación de las mujeres, los jóvenes o los indígenas, como ocurre en otros países". En segundo lugar, la legislación vigente no incluye la obligación de alternar a los representantes de los indígenas, mujeres y jóvenes con los otros candidatos. Por último, la ley no establece circunscripciones electorales especiales para pueblos indígenas, como sí sucede en otros países.

Las debilidades del sistema

El 6 de mayo de 2015, la máxima autoridad del JNE, Francisco Távara, se reunió con representantes de los pueblos indígenas u originarios del Perú y organismos observadores. La cita permitió que sean las propias organizaciones indígenas las que se encargaran de alertar sobre las debilidades del sistema de cuotas, que consideran no les favorece tal

115 *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú. Aportes para el debate*. JNE e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral - IDEA. Lima, octubre de 2012.

como se viene aplicando y, por lo tanto, va en contra del objetivo mismo de la ley que lo creó.

Con el fin de contrarrestar esta situación, se llegó a señalar que muchas veces los candidatos nativos han tenido que ofrecer grandes cantidades de dinero a modo de aporte a los partidos o movimientos para obtener una mejor ubicación en las listas. De no ocurrir esto, lo que crea el sistema de cuotas es lo que se ha bautizado en algunas regiones como “el relleno”, es decir, la ocupación de los últimos puestos en las listas destinados principalmente a los candidatos indígenas.

Otro de los cuestionamientos planteados durante la cita tuvo que ver con la aplicación de la cuota en zonas donde la presencia indígena es mayoritaria. Incluso, en otro plano, para algunos la cuota tal como se aplica resulta en efectos perversos. Esto se debe a que el sistema está diseñado para que quien gane los puestos políticos sea el partido o movimiento que obtenga más votos, promoviendo así la competencia entre los propios ciudadanos indígenas.

Pero sin duda uno de los puntos que más peso tiene es la dificultad que aún existe para determinar quién o quiénes son candidatos indígenas. Tal como señalan los estudios, la información presentada por los partidos o movimientos políticos al JNE o a la ONPE la mayoría de veces no contiene información suficiente o no es suficientemente clara al respecto. “Los criterios para determinar quién puede ser un candidato indígena no resultan, pues, del todo claros, ni para los partidos políticos, ni para el JNE o la ONPE, ni tampoco para los analistas e investigadores”, alerta el estudio *Participación electoral indígena y cuota nativa en el Perú*.

Un punto a precisar es la posición adoptada por AIDESEP, que en el mes de mayo anunció que presentará al JNE una propuesta alternativa al sistema de cuotas. Jamner Manihuari, su vicepresidente, adelantó opinión al recalcar lo antes expuesto sobre que el actual sistema permite que los partidos políticos se aprovechen de los indígenas para “llevarlos ‘de relleno’ en sus listas y luego limitarlos en los cargos”.

De otro lado, cabe precisar otro punto señalado por las organizaciones indígenas. Y es que no deja de sorprender que la legislación actual no considere la aplicación de la cuota indígena para la elección de congresistas, siendo que el Congreso de la República es, por antonomasia, el órgano deliberativo que caracteriza a toda democracia y, por ende, donde deben verse representadas tanto las mayorías como los sectores excluidos.

Por todo lo descrito se puede concluir que la cuota electoral poco ha servido para estimular la participación política de la población nativa y campesina, y edificar una sociedad plural, democrática, inclusiva y dialogante.



12. RECOMENDACIONES

A lo largo de este informe se recogen importantes avances en materia de defensa de los derechos de los pueblos indígenas, pero también se presentan situaciones que equivalen a un estancamiento e incluso retroceso en la defensa de estos derechos. Por ello es que recomendamos al Estado peruano, en cumplimiento del Convenio 169 de la OIT y en cooperación con los pueblos indígenas, lo siguiente:



1. En materia de consulta previa

a) Si bien en los catorce procesos de consulta previa finalizados hasta la fecha se ha llegado a acuerdos, se sugiere que estos acuerdos logren un grado mayor de precisión. Sobre todo, se sugiere que los acuerdos logrados en los procesos de consulta previa se refieran a los contratos de exploración y explotación, y no solo al instrumento consultado (Decreto Supremo que aprueba dicho contrato) o a la famosa cláusula décima tercera sobre protección ambiental y relaciones comunitarias.

b) En el caso de las consultas previas en el sector hidrocarburos, debe estudiarse si las fases y los plazos establecidos por la Resolución N° 350-2012 (y ratificado por la Resolución N° 209-2015) son los adecuados. Organizar procesos de consulta previa en todas las etapas (planificación, otorgamiento de derechos, evaluación ambiental, y abandono de operaciones) de proyectos que puedan afectar los derechos colectivos, los territorios de los pueblos indígenas y su acceso a los recursos naturales.

c) Es indispensable que el Ministerio de Energía y Minas promueva la consulta previa en el sector minero; no hay excusa para que esta actividad (apelando a medidas administrativas que afectan los derechos colectivos de los pueblos indígenas) esté exenta de este proceso. Para ello es necesario que se complete el reconocimiento de las comunidades quechuas en la Base de Datos de Pueblos Indígenas del Viceministerio de Interculturalidad.
d) La buena realización de la consulta previa debe priorizarse y no la realización de actividades extractivas o económicas. De esta forma, en procesos de importancia nacional como los del Lote 192 o el proyecto de hidrovía deberían respetarse los plazos mínimos y máximos para las etapas de información, evaluación interna y diálogo. Además, dado que estas consultas se realizan con organizaciones locales (y no con comunidades), las relaciones entre estas organizaciones y sus bases deberían ser estrecha en aras de evitar acuerdos no convenientes o situaciones perjudiciales para los pueblos.
e) Incorporar explícitamente la mención en la normativa que el derecho a la consulta implica el consentimiento de los pueblos indígenas sobre las medidas legislativas, administrativas y proyectos que pudieran afectarlos.
f) El Congreso debe aprobar la modificación de su reglamento interno y adecuarlo para poder realizar consulta previa de medidas legislativas. Además, deben derogarse todas aquellas normas que afectan derechos colectivos de pueblos indígenas y que no fueron consultadas, como la Ley N° 30230 (y su reglamento) y la Ley N° 30327.

2. En materia de reconocimiento e identificación de los pueblos indígenas

a) Incluir en la Base de Datos Oficiales de los Pueblos Indígenas a todos los pueblos que cumplen con los criterios del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, en cooperación con las organizaciones representativas de los pueblos indígenas.
b) Modificar las normas nacionales que contravengan los criterios de identificación de los pueblos indígenas del artículo 1 del Convenio 169 de la OIT, armonizando los diversos instrumentos legales existentes en este terreno.
c) Suprimir cualquier criterio o práctica institucional o gubernamental, sea cual fuera su justificación, que pretenda restringir o desconocer la condición de pueblos indígenas a las poblaciones que cumplan con los criterios dispuestos en el Convenio 169 de la OIT.
d) Incluir una pregunta de autoidentificación en los censos nacionales. Sería importante que esta pregunta sea elaborada conjuntamente con los pueblos indígenas.

3. En materia de participación e institucionalidad

a) Dar seguimiento al informe del Grupo de Trabajo de naturaleza temporal sobre Institucionalidad Pública en materia de Pueblos Indígenas u Originarios y fortalecer la institucionalidad indígena estatal.
b) Impulsar y brindar las condiciones institucionales, jurídicas y presupuestales para la creación de una entidad pública con rango ministerial y autónoma, que asuma la rectoría y responsabilidad sectorial de los asuntos indígenas en el Perú.
c) Adoptar las normas y lineamientos necesarios para la buena aplicación del derecho a la participación de los pueblos indígenas en los asuntos que los afecten o conciernan. En este sentido, reconocer legalmente los mecanismos de participación de nivel nacional y regional propuestos por los pueblos indígenas, dando cumplimiento al artículo 7 del

Convenio 169 de la OIT y al Reglamento de la Ley de Consulta Previa que establece corresponde a las entidades públicas desarrollar los mecanismos de participación.

d) Adoptar las normas complementarias necesarias para garantizar que los pueblos indígenas participen efectivamente en los beneficios de las actividades de explotación de los recursos naturales en sus tierras, garantizando su derecho a la libre elección de su modelo de desarrollo y siempre que ello no signifique ningún menoscabo en el efectivo goce de sus derechos fundamentales (a la vida, a la salud, a la integridad física, a un medio ambiente sano y adecuado, etcétera) y de los derechos colectivos que les reconoce el Convenio 169 de la OIT y la Declaración de Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

4. En materia de derecho al territorio

a) Derogar, modificar o suspender la aplicación de las normas aprobadas desde 2013 (como la Ley Nº 30230, Decreto Supremo Nº 001-2015 EM, Ley 30327 y similares) debido a que dichas disposiciones contienen en varios de sus artículos amenazas y vulneraciones directas contra el derecho de propiedad de las comunidades campesinas y nativas, agudizando la inseguridad jurídica en los territorios, los recursos naturales, el medio ambiente, vulnerando el derecho a la consulta previa y la autonomía de los pueblos indígenas u originarios del Perú.

b) El Estado tiene la obligación de otorgar títulos de propiedad comunal a través de procedimientos expeditivos. Debe superarse la actual dispersión normativa, estableciendo las responsabilidades de las diferentes dependencias públicas en materia de titulación de tierras y territorios indígenas, tanto de los gobiernos regionales como del gobierno central, estandarizando los criterios.

c) El Estado peruano debe asumir como política pública nacional el proceso de titulación, delimitación de las comunidades campesinas, demarcación de comunidades nativas, así como los procesos de georreferenciación y la actualización del catastro rural que permita tener información cierta y ordenada de sus territorios, además de prever y proponer mecanismos claros de resolución de conflictos territoriales en las comunidades.

d) Reconocer a las comunidades campesinas y nativas las tierras y territorios que tradicionalmente han ocupado y de los que hacen uso. Hacer efectivo el criterio que en diversas sentencias de la Corte Interamericana de Derechos Humanos y el Convenio 169 de la OIT se reitera: la sola posesión tradicional del territorio por los pueblos indígenas es equivalente a los títulos de propiedad otorgados por el Estado.

e) Con relación a la titulación de las comunidades campesinas y nativas, que en nuestro país son reconocidas como pueblos indígenas, se debe promover adicionalmente que en el futuro los títulos de propiedad sean otorgados a nombre de cada pueblo indígena, reconociendo así su territorio en forma integral conforme al espíritu del Convenio 169 de la OIT. En ese sentido, se debe rechazar de plano cualquier iniciativa del actual o futuro gobierno de continuar con los procesos de fragmentación de los territorios indígenas.

5. En materia de PIACI

a) Fortalecer la institucionalidad de protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial (Viceministerio de Interculturalidad y Dirección Nacional de Pueblos en Aislamiento y Contacto Inicial), con el fin de promover de manera efectiva una coordinación intersectorial para generar estrategias adecuadas para estos pueblos. Esto va de la mano con la mejora del presupuesto a las instituciones responsables de la

aplicación de las medidas señaladas en la Ley Reglamento PIACI, con lo que el Estado estaría cumpliendo su rol promotor y efectivo para la protección de estos pueblos.

b) Priorizar la elaboración y la implementación urgente de los Planes de Protección de las cinco reservas territoriales o reservas indígenas para PIACI en el Perú, de tal manera que se puedan promover acciones intersectoriales que permitan reducir la presión a la que se exponen a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial en las reservas, en particular, garantizar que no ocurran encuentros con agentes externos, como madereros, industria, turismo, entre otros, que ponen en riesgo la vida y salud de estos pueblos. Es necesario priorizar la sostenibilidad financiera de los planes de protección, así como el diseño e implementación de políticas y régimen de carácter transectorial y a la acción de las diversas instancias de trabajo (comisiones especiales y otras) para la protección y defensa de los derechos de estos pueblos.

c) Tomar en cuenta las recomendaciones dadas por el CERD, la CIDH y el ex relator especial sobre derechos de los pueblos indígenas, señor James Anaya, con relación a los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial. De conformidad con los artículos 6 y 15 del Convenio 169, establecer los mecanismos de consulta adecuados para evitar que medidas administrativas puedan afectar derechos colectivos de estos pueblos.

d) Para el caso de la RTKNN, es necesario cumplir con las medidas y compromisos, señaladas por el Estado y las empresas, en el EIA aprobado. Para ello, el tema de la vigilancia es clave. Asimismo, se debe cumplir con las recomendaciones señaladas en el Análisis de Salud Intercultural - ASIS Nanti para proteger la salud de estos pueblos, así como vigilar y apoyar en el buen uso del dinero de las compensaciones con el fin de que no sea usado para cubrir las funciones que el Estado hasta la fecha no ha cumplido.

e) Que el Ministerio de Cultura acoja y respalde la propuesta del "Corredor Territorial de Pueblos Indígenas en Aislamiento y Contacto Inicial Pano, Arawak y otros" presentada por la AIDESEP.

f) Que el Consejo de Ministros apruebe la categorización de Sierra del Divisor como Parque Nacional en las regiones de Ucayali y Loreto, con el fin de poder fortalecer también la protección de los pueblos indígenas en aislamiento y contacto inicial.

g) Que el Ministerio de Salud cumpla con generar análisis de salud intercultural para los pueblos de las cinco reservas y que las recomendaciones de estos análisis sean tomadas en cuenta. Para ello, se debe generar, fortalecer e implementar de manera urgente una política y estrategia de salud intercultural que tome en cuenta las características especiales y diferenciadas de la población PIACI de las reservas; solo de esta manera se podrá enfrentar la serie de problemas de salud que enfrentan estos pueblos.

6. En materia de criminalización de la protesta de los pueblos

a) Crear un programa para la protección de defensores indígenas, prestando especial atención a los que viven en zonas aisladas y garantizando la correspondiente asignación presupuestaria.

b) Investigar con la debida diligencia las lesiones y muertes de indígenas en contextos de protesta social, garantizando el derecho a la justicia y a la reparación.

c) Regular conforme a los estándares internacionales de derechos humanos el uso de la fuerza en situaciones de protesta social, garantizando el entrenamiento y armamento adecuado a los efectivos que deben intervenir.

d) Abstenerse de utilizar el derecho penal como mecanismo de coacción contra los pueblos indígenas, derogando las normas que penalizan de manera excesiva la protesta social, garantizando el derecho al debido proceso.

7. En materia de cambio climático y soberanía alimentaria

a) Adoptar las medidas programáticas y normativas necesarias para evaluar la vulnerabilidad de los pueblos indígenas ante el cambio climático y tomar las medidas de adaptación específicas para gestionar los riesgos asociados, en cooperación con los pueblos indígenas. Esto implica que el PRONACC sea recogido por las políticas, estrategias, y otros instrumentos de gestión del gobierno relacionados con el cambio climático.

b) Reconocer y valorar el aporte fundamental que brindan los pueblos indígenas para preservar los bosques y reducir el calentamiento del planeta producido por el cambio climático. Toda política de los bosques debe tener un componente que asegure el ejercicio de los derechos de los pueblos indígenas, en particular titulando las tierras de dominio indígena, condición necesaria para la plasmación de políticas eficaces de adaptación y mitigación frente al cambio climático.

c) Reconocer y valorar el aporte fundamental que pueden brindar los pueblos indígenas a toda la sociedad para enfrentar los efectos físicos, sociales y económicos del cambio climático a través de sus prácticas, conocimientos y tecnologías ancestrales, promoviendo su difusión, inclusión y protección efectiva en las políticas, normas y estrategias destinadas a enfrentar este fenómeno.

d) Con el fin de seguir construyendo la soberanía alimentaria, implementar políticas públicas efectivas y mayor presupuesto para el desarrollo de las actividades económicas de los pueblos originarios, apoyo a la producción diversificada de alimentos sanos, nutritivos y ecológicos, en condiciones justas, sin dependencias de ningún tipo y sin afectar sus prácticas tradicionales y su identidad.

e) Garantizar que todos los mecanismos y medidas que se promuevan frente al cambio climático aseguren los derechos colectivos de los pueblos indígenas. En un contexto donde el Perú recibe financiamiento para la conservación de bosques, estos deben orientarse a incluir los lineamientos brindados por el RIA (consolidación de la titulación de tierras y fortalecimiento de capacidades de los pueblos indígenas) y los de REDD, todo ello en el marco del Convenio 169 de la OIT. Asegurar la participación indígena con voz y voto en los órganos directivos de REDD+ en los niveles nacional y local.

8. En materia de educación intercultural

a) Implementar escuelas de Educación Intercultural Bilingüe que respondan a la demanda de niños, niñas y adolescentes, tanto en áreas rurales como en áreas urbanas.

b) Las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Educativa Local tienen que garantizar la provisión de profesionales y especialistas en Educación Intercultural Bilingüe que implementen de manera idónea las políticas y propuestas pedagógicas adecuadas a la realidad local.

c) Se debe incrementar la oferta de formación docente en Educación Intercultural Bilingüe, promoviendo la creación o reactivación de la especialidad en los institutos pedagógicos y universidades, formando maestros para todos los niveles de enseñanza. La acreditación de estas especialidades tiene que asegurar la idoneidad de los egresados de estas instituciones.

d) Los procesos de contratación de docentes de Educación Intercultural Bilingüe tiene que ser implementado dentro de un cronograma que garantice el inicio de clases a tiempo. Tomando en consideración las variantes climatológicas entre las regiones, debería reprogramarse el calendario escolar. En la Amazonía, por ejemplo, el período de lluvia produce inundaciones en los primeros meses del año, dificultando el inicio de clases.

e) Los cursos de actualización y especialización en Educación Intercultural Bilingüe deben realizarse en períodos de vacaciones de los y las estudiantes indígenas. Asimismo, deben establecerse mecanismos de recuperación de clases en las escuelas, de tal forma que los y las estudiantes no se vean perjudicados ante las ausencias de sus docentes.

f) Desarrollar planes y acciones de acompañamiento en aula de los docentes bilingües por especialistas. Esto implica incrementar los presupuestos de monitoreo y asistencia técnica en Educación Intercultural Bilingüe, priorizando la provisión de materiales y equipos culturalmente pertinentes, el trabajo en aulas, y asegurando que los y las responsables sean de la especialidad y que hablen el idioma de la zona.

g) En general, se requiere incrementar el presupuesto de la Educación Intercultural Bilingüe para fortalecer las capacidades de los y las docentes en aula, pero también de aquellos que son responsables de implementar la propuesta pedagógica en las Direcciones Regionales de Educación y las Unidades de Gestión Local.

9. En materia de salud intercultural

a) Que el Estado destine recursos pecuniarios suficientes para la implementación de la Política y la Estrategia de Salud Intercultural.

b) Incorporar en la estructura del Ministerio de Salud un órgano de alto nivel con capacidad de promover el enfoque intercultural en el servicio de salud. Atender al pedido de las organizaciones indígenas que, en el marco del proceso de consulta previa, solicitaron la creación de un Viceministerio de Salud Indígena e Intercultural.

c) Otorgar mayor participación a las organizaciones indígenas en la elaboración de planes y programas de salud pertinentes a sus culturas.

d) Desarrollar los ASIS actualizados de las poblaciones que habitan las reservas territoriales, así como evaluar el impacto del servicio de Atención Integral de Salud para Poblaciones Excluidas y Dispersas - AISPED, y mejorar la atención y cobertura para las comunidades indígenas más alejadas y dispersas.

e) Ampliar la cobertura de salud a las comunidades, asegurando la implementación de los puestos de salud con atención intercultural, reconociendo a la medicina tradicional como un aporte fundamental y beneficioso a los amplios sectores de la población tanto indígena como no indígena de nuestro país.

f) Garantizar que los profesionales que trabajan en las localidades mantengan un incentivo adecuado; además, que sean capacitados en formación intercultural, enfoque médico transversal, respeto y conocimiento de la medicina tradicional, y un conocimiento de la cultura y el idioma de la comunidad.

g) Promover programas de prevención en salud con pertinencia cultural, por ejemplo de educación sexual dirigida a los jóvenes y adolescentes en las escuelas, para que se orienten adecuadamente.

h) Actualizar constantemente el inventario de todas nuestras plantas tradicionales y hacer un banco de toda la flora indígena medicinal.

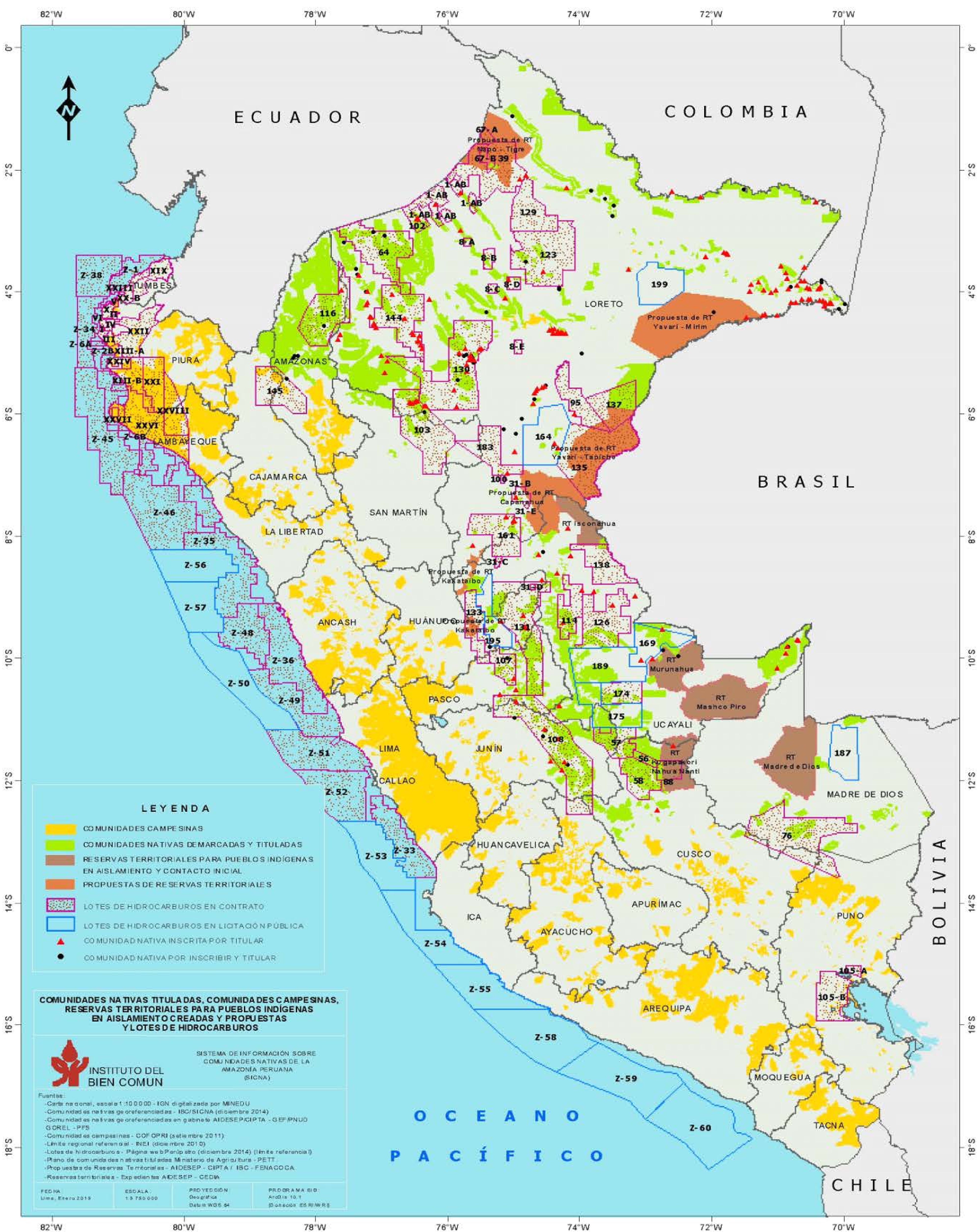
10. En materia de mujeres indígenas

a) Reconocer que las mujeres indígenas cumplen una labor vital en la pervivencia y continuidad de nuestros pueblos originarios, en la gestión y protección del territorio comunal, como protectoras de la diversidad biológica y guardianas de la soberanía alimentaria, y también con excelentes alternativas para enfrentar los efectos negativos del cambio climático.

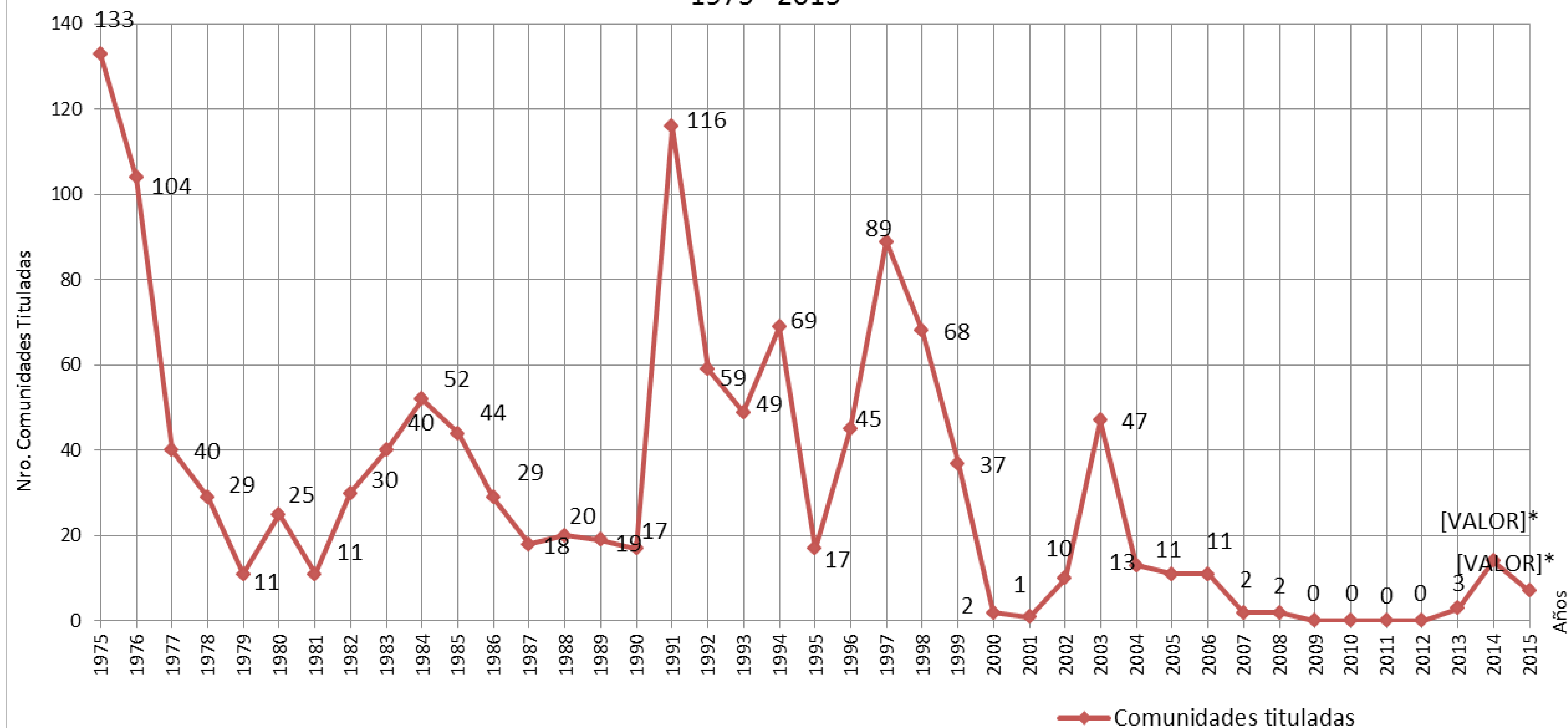
b) Permitir que las mujeres accedan a una distribución igualitaria de las tierras comunales, dadas las enormes brechas en el acceso a las tierras y a los cargos directivos en sus propias comunidades. Asimismo, permitir que participen en los procesos de consulta previa en condiciones de equidad.
c) Reconocer la necesidad de que las mujeres tengan mayores oportunidades educativas y por ende puedan competir en el mercado laboral. También deben cerrarse las brechas en materia de salud, empleo y en el cumplimiento efectivo de la ley.
d) Aprobar políticas públicas interculturales con enfoque de género y reforzar la participación política de las mujeres en espacios de toma de decisiones, como sus comunidades, organizaciones y entes del Estado.

11. En materia de cuota indígena

a) Reformar el sistema de participación política de los pueblos indígenas para garantizar una institucionalidad política que considere la diversidad étnica y cultural del país.
b) Asignar un porcentaje de escaños en el Congreso de la República para que estos sean ocupados por representantes de los pueblos indígenas u originarios mediante elección por circunscripción especial única.
c) Aplicar esta misma modalidad de elección por circunscripción especial para pueblos indígenas en las elecciones de consejeros regionales y regidores provinciales, con porcentajes acordes con la realidad de cada región.
d) Invertir en la capacitación continua y la entrega de mayor información a los miembros de las comunidades nativas, campesinas y pueblos originarios en materia electoral.
e) Capacitar a los líderes de los partidos políticos y movimientos regionales así como a los funcionarios del JNE y la ONPE para que valoren y respeten el derecho a la participación política de los pueblos originarios.



ECUADOR
COLOMBIA
BRASIL
BOLIVIA
CHILE
OCEANO PACÍFICO
LORETO
AMAZONAS
PIURA
TUMBES
LAMBAYEQUE
CAJAMARCA
SAN MARTÍN
LA LIBERTAD
ANCASH
HUÁNUCO
PASCO
LIMA
CALLAO
JUNÍN
UCAYALI
HUANCAVELICA
ICA
AYACUCHO
APURÍMAC
CUSCO
MADRE DE DIOS
PUNO
AREQUIPA
MOQUEGUA
TACNA
Propuesta de RT Napo - Tigre
Propuesta de RT Yavari - Mirim
Propuesta de RT Yavari - Tapiche
Propuesta de RT Capanahua
Propuesta de RT Kakataibo
RT Isconahua
RT Murunahua
RT Mashco Piro
RT Madre de Dios
RT Kugapakori Nahua Nanti
LEYENDA
COMUNIDADES CAMPESINAS
COMUNIDADES NATIVAS DEMARCADAS Y TITULADAS
RESERVAS TERRITORIALES PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO Y CONTACTO INICIAL
PROPUESTAS DE RESERVAS TERRITORIALES
LOTES DE HIDROCARBUROS EN CONTRATO
LOTES DE HIDROCARBUROS EN LICITACIÓN PÚBLICA
COMUNIDAD NATIVA INSCRITA POR TITULAR
COMUNIDAD NATIVA POR INSCRIBIR Y TITULAR
COMUNIDADES NATIVAS TITULADAS, COMUNIDADES CAMPESINAS, RESERVAS TERRITORIALES PARA PUEBLOS INDÍGENAS EN AISLAMIENTO CREADAS Y PROPUESTAS Y LOTES DE HIDROCARBUROS
INSTITUTO DEL BIEN COMUN
SISTEMA DE INFORMACIÓN SOBRE COMUNIDADES NATIVAS DE LA AMAZONÍA PERUANA (SICNA)
Fuentes:
-Carta nacional, escala 1:100 000 - IGN digitalizada por MINEDU
-Comunidades nativas georeferenciadas - IBC/SICNA (diciembre 2014)
-Comunidades nativas georeferenciadas en gabinete AIDESEP/CIPTA - GEF/PNUD GOREL - PFS
-Comunidades campesinas - COFOPRI (setiembre 2011)
-Límite regional referencial - INEI (diciembre 2010)
-Lotes de hidrocarburos - Página web Perupetro (diciembre 2014) (límite referencial)
-Plano de comunidades nativas tituladas Ministerio de Agricultura - PETT
-Propuestas de Reservas Territoriales - AIDESEP - CIPTA / IBC - FENACOCA
-Reservas territoriales - Expedientes AIDESEP - CEDIA
FECHA: Lima, Enero 2015
ESCALA: 1:5 750 000
PROYECCIÓN: Geográfica Datum WGS 84
PROGRAMA SIG: ArcGis 10.1 (Donación ESRI/WRI)



Fuente:
Base de datos SICNA - Instituto del Bien Común (mayo 2015)
Directorio de Comunidades Nativas del Perú (PETT 1999)
* Directorio de Comunidades Nativas Gobierno Regional Loreto (2014)
http://www.regionloreto.gob.pe (2015)

PUEBLOS INDÍGENAS DEL PERÚ: BALANCE 2015
SOBRE EL CUMPLIMIENTO DEL CONVENIO 169 DE LA OIT

fue impreso en los Talleres de Sonimágenes del Perú.
Av. 6 de agosto 968, Jesús María.
Octubre de 2015.


AIDESEP

CNA

ONAMIAP

CCP
Confederación Campesina del Perú

FEMUCARINAP

CUNARC


Paz y
Esperanza

30 años
APRODEH
Todos los derechos para todos y todas

PROYECTO AMIGO
CASA MARCELINO

SER

CAAAP
CENTRO AMAZÓNICO DE ANTROPOLOGÍA Y APLICACIÓN PRÁCTICA
40 AÑOS

CEDAL
Centro de Derechos y Desarrollo

COMISEDH

Ceas
COMISION EPISCOPAL
DE ACCION SOCIAL

CooperAccion
Acción Solidaria para el Desarrollo

DAR
AÑOS

EARTHRIGHTS INTERNATIONAL

FORUM
SOLIDARIDAD
PERU

Fedepaz

idl
Instituto de
Defensa Legal

IDLADS

INSTITUTO DEL
BIEN COMÚN

IWGIA

Red Regional
agua, desarrollo y democracia

muqui
RED DE PROPUESTAS Y ACCIÓN

3 Años

SERVINDI